Härifrån till evigheten

En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv

Betänkande av Arkivutredningen

Stockholm 2019

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2019:58

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24996-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 26 oktober 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av arkivområdet. Det övergripande syftet är att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden. Biträdande riksbibliotekarie Lars Ilshammar förordnades som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Arkivutredningen (Ku 2017:02).

Som experter förordnades den 9 april 2018 kommunarkivarien Anneli Brattgård, utvecklingsstrategen Peter Krantz, ordföranden Torgny Larsson, professorn Isto Huvila, förbundsordföranden Erland Ringborg, forskningsarkivarien Charlotte Hyltén-Cavallius, chefsrådmannen Johan Lundmark, biträdande riksarkivarien Anna Karin Hermodsson, chefsjuristen Gustaf Johnssén, rättssakkunnige Johan Albihn, departementssekreteraren Elin Persson, departementssekreteraren Gustaf Molander, kanslirådet Eva Stengård och rättssakkunnige Linda Celander. Elin Persson entledigades fr.o.m. den 22 oktober 2018 och i stället förordnades rättssakkunniga Sanja Moraca Roos som expert.

Arkivarien Anna-Kristina Andersson anställdes som sekreterare den 1 december 2017, kulturgeografen Klara Liliedahl anställdes som sekreterare den 1 januari 2018, departementsrådet Göran Blomberg anställdes som huvudsekreterare den 1 april 2018 och kanslirådet Susanna Broms anställdes som sekreterare den 1 maj 2018. Kulturdepartementet har givit generaldirektören Stina Westerberg i uppdrag att biträda utredningen fr.o.m. den 26 oktober 2017.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Härifrån till evigheten. En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv* (SOU 2019:58). Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av experterna Anna Karin Hermodsson, Torgny Larsson och Erland Ringborg.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i december 2019

Lars Ilshammar

/Göran Blomberg
Anna-Kristina Andersson
Susanna Broms
Klara Liliedahl
Stina Westerberg

Innehåll

Bilagor

Sammanfattning

Arkivutredningen redovisar i enlighet med direktiven en bred översyn av arkivområdet. I betänkandet beskrivs viktiga samhällsförändringar och arkivsektorns utveckling samt utredningens bedömningar och förslag om hur reglering, myndighetsstyrning och statsbidrag på arkivområdet ska förtydligas, ändras och utvecklas.

Kapitel 1 Författningsförslag

Kapitlet innehåller utredningens förslag till ny arkivlag, ny arkivförordning, ny förordning om statsbidrag till arkivcentrum, ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, ändring i förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet, ändring i förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter, ändring av förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning samt redaktionella ändringar i ett stort antal författningar som följer av att en ny arkivlag och en ny arkivförordning föreslås.

Kapitel 2 Uppdraget och dess genomförande

Kapitlet behandlar utredningens direktiv och arbetets genomförande. Direktiven kan enligt utredningen sammanfattas i fem teman:

1. arkivsektorn och samhällsutvecklingen,
2. regleringen av arkivområdet,
3. Riksarkivets roll,
4. de enskilda arkiven, och
5. arkivstatistik.

Utredningens dialoger och insamling av material har i huvudsak utgått från dessa fem teman. Arbetet har bedrivits med målet att alla aktörer som är berörda och vill bidra ska kunna ta del av utredningens uppdrag, arbete och frågeställningar samt lämna synpunkter och förslag. Ett stort antal dialogmöten har hållits med företrädare för olika delar av arkivsektorn och utredningen har deltagit i flera konferenser och seminarier.

Kapitel 3 Viktiga samhällsförändringar

Kapitlet behandlar viktiga samhällsförändringar i Sverige och i vår omvärld som på olika sätt kan förväntas påverka arkivsektorn. Digitaliseringen är den enskilt största samhällsförändringen som lyfts fram i utredningens dialoger och analyser. Andra viktiga samhällsförändringar förknippas med kampen för en bättre miljö och med insikten om begränsade resurser. Den demografiska utvecklingen påverkar också, med en betydande urbanisering och en ökad migration i världen. Förvaltningspolitiken lyfter frågor om ökad samverkan myndigheter emellan, samhällsservice med medborgarnas behov i centrum, en tillitsbaserad styrning av den offentliga sektorn och tillkomsten av privata utövare av offentliga uppdrag.

Utredningen pekar på att dagens samhälle kräver hög digital kompetens hos medborgarna samtidigt som medborgarna kräver ökad digital tillgång till samhällsservice, tjänster och information. Utvecklingen får stora konsekvenser för ekonomi, arbetsmarknad och utbildningssystemet. Digitaliseringen får också konsekvenser för tilltron till samhällets institutioner och medborgarnas källkritiska förmåga sätts på prov. För arkivsektorn är nya tekniker och nya typer av handlingar den största utmaningen med digitaliseringen. Principer om arkivbeständighet och tillgänglighet förändras i grunden.

Kapitel 4 Beskrivning av arkivsektorn

Kapitlet behandlar arkivväsendets historiska utveckling och arkivteori och terminologi. Beskrivningen omfattar såväl den offentliga och den enskilda arkivsektorn, som en jämförande beskrivning av arkiv-, bibliotek- och museiverksamheterna. Kapitlet behandlar utbildning, yrken och branschorganisationer, särskilda typer av arkiv-

material, användare och användning, samt näringsverksamhet på arkivområdet.

Utredningen visar att arkiven och arkivverksamheten har förändrats med samhällsutvecklingen. Förändrade värderingar, utbyggnaden av förvaltningen, utvecklingen av civilsamhället och näringslivet samt olika teknikskiften påverkar vad och hur något dokumenteras och bevaras. Arkivsektorns olika aktörer står i dag inför utmaningar vad gäller bevarande, digitalisering och tillgängliggörande av arkivinformation. Nya arbetssätt och metoder väcker frågor om anpassade utbildningar och behov av fortbildning. Arkivsektorn behöver även hantera särskilda typer av arkivmaterial genom olika slags insatser. Informationen i såväl de samtida som de äldre bestånden ska kunna användas av olika typer av användare, i olika syften – nu och i framtiden.

Kapitel 5 En moderniserad och anpassad arkivlag

Kapitlet behandlar frågan om en ny arkivlag. Enligt direktiven finns det ett generellt behov av att modernisera arkivlagen och säkerställa att tillämpningen av den, oberoende av sakområde och medium, kan säkra tillgången till allmänna handlingar på såväl kort som lång sikt i en modern digital förvaltning och för forskningens och allmänhetens behov. De inledande bestämmelserna i utredningens förslag till ny arkivlag redovisas här.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 5

– En ny arkivlag ersätter den nuvarande arkivlagen.

– Lagen ska inledas med en paragraf som anger att syftet med lagen är att trygga tillgången till allmänna handlingar, främja tillgången till kulturarvet, och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling.

– I arkivlagens inledande bestämmelser ska det lyftas fram att arkiven är en del av kulturarvet. Det ska också framgå att arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose 1) rätten att ta del av allmänna handlingar, 2) behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3) forskningens behov.

- Lagens bestämmelser ska gälla för 1) myndigheternas och vissa andra organs arkiv, 2) arkivmyndigheterna, och 3) sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel.

Kapitel 6 Myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning

Kapitlet behandlar myndigheternas uppgifter i fråga om arkivbildning och arkivförvaltning. De synpunkter och förslag som lämnats handlar om vissa ändringar av regleringen av myndigheternas arkivbildning, samordning av bestämmelser i arkivlagen med bestämmelser i vissa andra författningar och önskemål om att myndigheterna ska värdera och rapportera utvecklingen av sin arkivbildning till Riksarkivet.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 6

- Det ska av arkivlagen framgå att upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår.
- Ordet arkivförvaltning ska ersätta ordet arkivvård i arkivlagen. Av bestämmelserna om arkivförvaltning ska det framgå att myndigheterna ska skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att beakta bevarandeaspekter i ett tidigt skede.
- Det ska införas en bestämmelse i arkivförordningen om en skyldighet för myndigheter att vid upphandling, utveckling eller idrifttagande av ett informationssystem försäkra sig om att handlingar och uppgifter i systemet kan föras över till andra informationssystem, avskiljas och gallras.
- Arkivlagens bestämmelser om arkivbildning och arkivförvaltning bör inte samordnas med bestämmelser i några andra författningar.
- Det ska i arkivlagen införas en bestämmelse om att myndigheterna ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Kapitel 7 Bevarande och gallring

Kapitlet behandlar frågor om bevarande och gallring av myndigheternas allmänna handlingar, i första hand utifrån arkivlagstiftningen men även utifrån regleringen i annan lagstiftning. Till viss del berörs även andra arkiv som inte utgörs av allmänna handlingar. Utredningens dialoger har bl.a. handlat om hur den offentliga arkivsektorn ska hantera den ökade mängden allmänna handlingar, önskemål om en samordning av gallringsbestämmelser i olika författningar och önskemål om en enhetligare terminologi i registerförfattningarna.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 7

– Det ska i arkivlagen tydliggöras att huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras men att gallring får ske under vissa förutsättningar. I en av lagens inledande bestämmelser ska det anges att ett av lagens syften är att trygga tillgången till allmänna handlingar. För att skapa ett tydligare fokus på bevarandefrågorna och möjliggöra prioriteringar ska det av arkivlagen framgå att arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering.

– Det ska av arkivlagen framgå att kommuner och regioner är skyldiga att besluta om riktlinjer för gallring av allmänna handlingar.

– På sikt bör terminologin i registerförfattningarna avseende gallring göras enhetlig. Dessa ändringar, såväl innehållsmässigt som språkligt, bör kunna göras inom ramen för det normala författningsarbetet inom respektive politikområde.

– Riksarkivet får i uppdrag att inventera arkivbestånden som förvaras hos de statliga myndigheterna för att kunna bedöma och prioritera vilka bevarandeinsatser som behövs. Myndigheten tillförs årligen 2 miljoner kronor för uppdraget under 2022–2023. Riksarkivet får även i uppdrag att utreda de ekonomiska, praktiska och tekniska förutsättningarna för massdigitalisering av pappersarkiv som förvaras hos de statliga myndigheterna.

– Kungl. biblioteket får i uppdrag att i samverkan med Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Statens musikverk och Riksarkivet genomföra en nationell inventering av audiovisuellt material samt att utreda förutsättningarna för ett genomförande av digitaliseringen av materialet.

- Det bör genomföras nationella översyner av ansvaret för och bevarandet av fotografi respektive forskningsdata.

Kapitel 8 Överlämnande och finansiering

Kapitlet behandlar olika frågeställningar om överlämnanden av myndigheternas arkiv till arkivmyndigheterna och finansieringen av överlämnanden till den statliga arkivmyndigheten. Antalet överlämnanden från statliga myndigheter till Riksarkivet har minskat de senaste fem åren. Framför allt mängden pappershandlingar, vilket det finns flera förklaringar till. Såväl de statliga myndigheterna som Riksarkivet och Kammarkollegiet ifrågasätter den finansieringsmodell som används vid överlämnanden. Frågan är vilken instans som ska stå för de långsiktiga kostnaderna för de arkiv som överlämnas till Riksarkivet. Kritik riktas även mot att Riksarkivets avgiftslista är krånglig och har för höga avgifter.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 8

- Det ska i arkivlagen införas krav på att myndigheterna upprättar överlämnandeplaner. Den statliga arkivmyndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i och hur ofta planerna ska utarbetas.
- Det ska i arkivlagens bestämmelser om överlämnande tydliggöras att om ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen tas bort från bilagan till den lagen, ska organets arkivhandlingar från den verksamhet som anges i bilagan överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.
- De tvingande bestämmelserna om överlämnande av personuppgifter bör på sikt tas bort. Översyner av bestämmelserna bör hanteras inom ramen för det normala författningsarbetet inom respektive politikområde.

– Finansieringsmodellen för överlämnade av arkiv ska delvis förändras. Av Riksarkivets instruktion ska framgå att avgifterna för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla överlämnade arkiv ska motsvara full kostnadstäckning. Det ska vidare framgå av instruktionen att arkiv som överlämnas i samband med att en myndighet avvecklas inte omfattas av avgiftsmodellen. I dessa fall ska anslagsöverföring användas för att täcka Riksarkivets kostnader.

– Riksarkivet får i uppdrag att, i samråd med Ekonomistyrningsverket, ta fram en modell för att beräkna de faktiska kostnaderna, som ska ligga till grund för att kunna fastställa relevanta avgifter.

– Myndigheter som har överlämnat personuppgifter enligt tvingande bestämmelser i registerförfattningar bör av integritetsskäl inte få tillgång till uppgifterna.

Kapitel 9 Normering, tillsyn och rådgivning

Kapitlet behandlar verksamheterna normering, tillsyn och rådgivning i stat, kommuner och regioner. Statliga myndigheter önskar att Riksarkivet ska arbeta mer proaktivt än reaktivt, bl.a. genom att tillhandahålla aktuella föreskrifter och utöva regelbunden tillsyn. För mindre kommuner, framför allt i glesbygd, kan arkivhanteringen vara en stor utmaning eftersom det saknas resurser. Företrädare för den kommunala sektorn har påpekat att gällande reglering är omodern i fråga om vilken eller vilka instanser som kan vara kommunal arkivmyndighet samt utfärda föreskrifter. För många regioner och kommuner har samverkan i olika former blivit vanligare, inte minst på arkivområdet. Riksarkivet har föreslagit att myndigheten ska få meddela föreskrifter för hela den offentliga förvaltningen, vilket skulle vara ett utökat mandat jämfört med nuläget.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 9

– Den statliga arkivmyndighetens rätt att meddela föreskrifter för kommuner och regioner bör inte utökas. Den statliga arkivmyndigheten bör inte heller utöva tillsyn över arkivförvaltningen i kommuner och regioner.

– Arkivlagens bestämmelser om arkivmyndigheter i kommuner och regioner bör inte ändras.
– Den statliga arkivmyndighetens bemyndiganden ska få en grund i arkivlagen. Bestämmelserna om vilka skyldigheter kommunerna och regionerna har i enlighet med arkivlagen ska också förtydligas.
– Det ska av arkivlagen framgå att den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma till rätta med brister i arkivförvaltningen. Den statliga arkivmyndigheten föreslås även få förelägga ett organ som står under dess tillsyn att inkomma med en plan om återlämnande eller överlämnande av arkiv.
– Det ska av arkivlagen framgå att arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn.
– Den statliga arkivmyndigheten får i uppgift att analysera omvärldsutvecklingen inom sitt ansvarsområde. Uppgiften regleras i Riksarkivets instruktion och myndigheten tillförs 2 miljoner kronor för uppgiften.

Kapitel 10 Stödjande och främjande av enskilda arkivsektorn

Kapitlet behandlar den enskilda arkivsektorn med avseende på stödjande och främjande insatser från statens sida. Gemensamt för flertalet enskilda arkivinstitutioner är att man finansierar en större eller mindre del av sin verksamhet med avgifter som betalas av medlemmar och deponenter. Flera tecken tyder dock på att den ekonomiska modellens bärkraft håller på att avta. Många pekar även på problemet med s.k. herrelösa arkiv som riskerar att förstöras. Det blir vanligare med centrumbildningar där både enskilda arkivinstitutioner och regionala och lokala arkivmyndigheter delar lokaler. I kapitlet redovisas de befintliga statsbidragen till regional enskild arkivverksamhet och till centrala och rikstäckande institutioner och organisationer. Vidare beskrivs Riksarkivets verksamhet med rådgivning och vissa förvärv av enskilda arkivbestånd samt Samarbetsrådet för enskilda arkiv.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 10

– De befintliga statsbidragen till regionala enskilda arkivinstitutioner respektive till nationella enskilda arkivinstitutioner och organisationer ska vardera tillföras ytterligare 10 miljoner kronor.
– Ett nytt statsbidrag införs för att stimulera tillkomsten av nya arkivcentrumlösningar. De närmare villkoren för statsbidraget ska framgå av en särskild förordning. Den årliga ekonomiska ramen ska uppgå till 5 miljoner kronor.
– Det ska av arkivlagen framgå att den statliga arkivmyndigheten ska ge råd och vägledning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor. För att hantera den nya uppgiften ska Riksarkivet tillföras 3 miljoner kronor.
– Samarbetsrådet för enskilda arkiv bör genomföra en inventering av olika slags enskilda arkiv.

Kapitel 11 Reglering av enskilda arkivsektorn

Kapitlet behandlar frågan om huruvida det ska införas lagstiftning som omfattar hela eller delar av den enskilda arkivsektorn. Den nuvarande regleringen på arkivområdet – arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) – är helt inriktad på den offentliga sektorn, allmänna handlingar, arkivmyndigheterna och offentliga arkivbildare. Enskilda arkivbestånd, arkivbildare och arkivinstitutioner omfattas således inte. Riksarkivet föreslår att arkivlagen ska ändras så att myndigheten får viss föreskriftsrätt för och tillsyn över enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse. Från den enskilda arkivsektorn hävdas dock att enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner måste ha fortsatt bestämmanderätt och oinskränkt äganderätt över sina arkivbestånd. De förordar i stället att det av arkivlagen ska framgå att de enskilda arkiven är en del av kulturarvet, samtidigt som det görs klart att de är självständiga gentemot Riksarkivet.

I kapitlet hanteras även frågorna om huruvida de enskilda arkivens hantering av personuppgifter kräver ytterligare författningsstöd och om det krävs en ändring i tryckfrihetsförordningen för att tillförsäkra att en allmän handling som förvarats hos enskild är allmän även efter att den lämnas till ett allmänt arkiv.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 11

- Det ska av arkivlagen framgå att arkiv som förvaras av enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner samt enskilda arkiv hos myndigheter är en del av kulturarvet.
- Sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel ska främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling samt tillgodose forskningens behov. De ska även lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.
- De enskilda arkivinstitutioner som får statliga bidrag föreslås regleras i arkivlagstiftningen. Den rättsliga grunden får därmed anses fastställd enligt svensk rätt i överensstämmelse med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Riksarkivets föreskriftsrätt ska tillämpas för övriga arkivinstitutioner.
- Bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen bör inte ändras. Allmänna handlingar som överlämnas eller återlämnas för arkivering kan rimligen inte upphöra att vara allmänna.

Kapitel 12
Urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv

Kapitlet behandlar frågan om huruvida urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv ska hanteras och regleras i särskild ordning. När arkivmaterial som belyser dessa grupper ingår som allmänna handlingar i statliga, regionala och kommunala arkiv omfattas de av arkivlagstiftningen. I andra fall handlar det om privata initiativ, ofta inom respektive grupp, att samla enskilda arkivbestånd. I dessa fall omfattas verksamheten i stället av de överväganden som görs om enskilda arkiv. Dialogerna har handlat om att arkivmaterial som belyser nationella minoriteter borde samordnas, om behovet av ett samlat myndighetsansvar för samiska arkiv och om ekonomiska och praktiska begränsningar när det gäller att organisera och genomföra arkivbildningar för respektive grupp.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 12

- Sametinget ska samla kunskap om arkivbestånd som bildats och samlats in av och för urfolket samerna och verka för att bestånden uppmärksammas och tillgängliggörs. Ett särskilt bemyndigande för uppgiften införs i arkivförordningen. Sametinget tillförs 2 miljoner kronor för arbetet med det nya arkivansvaret.
- Riksarkivet ska i sin rådgivning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor ägna särskild uppmärksamhet åt urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Uppgiften ska regleras i Riksarkivets instruktion.
- Arkivmyndigheterna i de kommuner som omfattas av 6 och 7 §§ lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk bör bistå Riksarkivet med den rådgivningen i respektive förvaltningsområde.
- Sametinget får i uppdrag att utreda de grundläggande förutsättningarna för centrumlösningar med arkiv som bildats eller samlats in av och för urfolket samerna och Riksarkivet får i uppdrag att i samverkan med Institutet för språk och folkminnen och berörda nationella minoritetsgrupper utreda motsvarande förutsättningar för centrumlösningar med arkiv som bildats eller samlats in av och för judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar.

Kapitel 13 Riksarkivets omgivning och interna organisation

Kapitlet behandlar delvis frågan om gränsdragningen och risken för överlappningar mellan Riksarkivet och andra myndigheter. Under senare år har flera tidsbegränsade uppdrag som innehafts eller varit på förslag att tilldelas Riksarkivet i stället tilldelats andra myndigheter som uppdrag eller långsiktiga uppgifter. I sammanhanget nämns även Riksarkivets arbete med förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS), som för närvarade har en osäker framtid, och den samordnande roll Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har fått för den tekniska metodutvecklingen i statsförvaltningen, vilken sannolikt även kommer att omfatta arkivområdet.

Kapitlet behandlar även frågan om landsarkiven och de kommunala myndigheter i Malmö, Stockholm och Karlstad som förvarar statliga arkivbestånd och fullgör statliga arkivuppgifter enligt en re-

glering från 2014. Landsarkiven inordnades i Riksarkivet 2010 och frågan är om den nuvarande regleringen i myndighetens instruktion, med landsarkiv i utpekade kommuner, är föråldrad. Enligt direktiven innebär vidare ordningen med de tre kommunala myndigheterna olika typer av komplikationer. De berörda myndigheterna delar dock inte bilden av en komplicerad styrning, ledning och samordning av verksamheten. I stället efterfrågas ett närmare samarbete med Riksarkivet.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 13

– Riksarkivet bör få en betydande ökning av sitt förvaltningsanslag, till en nivå som motsvarar kostnaden för myndighetens breda och samhällsviktiga uppgift.
– Riksarkivets hemvist i Regeringskansliet bör även fortsättningsvis vara Kulturdepartementet. Det bör dock övervägas en annan och bredare finansiering av den statliga arkivmyndighetens verksamhet från andra berörda utgiftsområden.
– Det ska av Riksarkivets instruktion framgå att myndigheten ska tillhandahålla och förvalta förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) inom informationsområden som är gemensamma för den offentliga förvaltningen. Riksarkivet ska även samordna framtagning av FGS på andra informationsområden i den offentliga förvaltningen. För ändamålet tillförs myndigheten 8 miljoner kronor.
– En reviderad bestämmelse formuleras i instruktionen för DIGG. Myndigheten ska samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens informationsutbyte i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller en annan myndighet.
– Riksarkivets instruktion ska inte längre peka ut landsarkiv som en del av myndighetens organisation eller var i landet myndigheten ska vara placerad. Det är fortsatt angeläget med en regional närvaro för den statliga arkivmyndigheten. Det ska därför av instruktionen framgå att Riksarkivet ska bedriva verksamhet på de orter som motiveras av myndighetens uppgifter.

– Den ordning som skapades 2014 för att reglera den statliga arkivverksamheten vid tre kommunala myndigheter bör bestå. Riksarkivet bör inom den ramen verka för ökad strategisk samverkan med de berörda myndigheterna.

– Begreppet kommunal arkivmyndighet ändras till kommunala myndigheter och förordningen om särskilda arkivuppgifter får en ny rubrik.

Kapitel 14
Konsekvenser av övergången till digital informationsförsörjning

Kapitlet behandlar ett projekt som utredningen genomfört för att analysera den digitala transformationens ekonomiska konsekvenser för Riksarkivet och för att teckna ett tänkbart framtidsscenario. Slutsatserna från projektet har underställts ett urval av kommunala, regionala och statliga arkivmyndigheter för att få deras bedömning av projektets resultat och för att ge utredningen ett bredare underlag att utgå från. Frågan har därmed växt till att handla om en mångfald konsekvenser av digitaliseringen för hela arkivsektorn. Det handlar om behovet av ett proaktivt arbetssätt i offentliga förvaltningar, om behovet av en nationell stödfunktion och ett kompetenslyft och behovet av en normering och styrning från statens sida. Det handlar också om att identifiera behovet av kunskap, teknik och ekonomiska resurser för att genomföra massdigitalisering av kulturarvet i stor skala på nationell nivå.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 14

– Riksarkivet ska bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna av den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer. För att hantera den nya uppgiften tillförs Riksarkivet 4 miljoner kronor.

– Riksarkivet får i uppdrag att ta fram en nationell fortbildningsplan för yrkesverksamma arkivarier. Uppdraget ska utföras i samarbete med de sex universitet och högskolor som bedriver arkivutbildning, Sveriges kommuner och landsting och berörda personalorganisationer.

– Riksarkivet får i uppdrag att ta fram underlag till regeringen för att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av massdigitalisering på arkivområdet. Myndigheten tillförs årligen 2 miljoner kronor för uppdraget under 2022–2023.

Kapitel 15 Informationsspridning om arkivområdet

Kapitlet behandlar frågan om insamling av statistikuppgifter på arkivområdet och om statistiken bör utgöra officiell statistik. Utredningen identifierar sex användningsområden där det finns behov av informationsspridning om arkivområdet: 1) uppföljning och styrning av arkivmyndigheter, 2) överblick och sökbarhet i arkivsektorn, 3) arkivsektorns totala omfattning, 4) arkivsektorns specifika förutsättningar, 5) jämförelser med andra sektorer och 6) samhällsutgifter och medborgarnas vanor. Riksarkivets nuvarande informationsspridning beskrivs, med bl.a. den nationella arkivdatabasen (NAD), liksom systemet med officiell statistik.

Utredningens bedömningar och förslag i kapitel 15

– Av Riksarkivets instruktion ska framgå att myndigheten ska tillhandahålla ett nationellt arkivinformationssystem och verka för en så bred anslutning som möjligt till systemet.

– Arkiv ska vara ett ämnesområde i den officiella statistiken, med Riksarkivet som ansvarig myndighet. Detta ska framgå av bilagan till förordningen om den officiella statistiken. Riksarkivet tillförs 3 miljoner kronor årligen under 2022–2023 för uppbyggnad av systemet och 2 miljoner kronor fr.o.m. 2024 för den löpande verksamheten.

– Den officiella statistiken inom sektorn Kultur och fritid bör på sikt ses över för att åstadkomma en mindre sektoriell och mer sektorsövergripande och tematisk informationsspridning.

Kapitel 16 Konsekvenser av förslagen

Kapitlet behandlar kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av utredningens förslag. De innebär att dagens reglering ska finnas kvar, om än med flera förtydliganden i en ny arkivlag och en ny arkivförordning. Likaså ska myndighetsstrukturen vara oförändrad, men med en tydligare ansvarsfördelning myndigheter emellan, en minskad detaljstyrning från statens sida samt med nya uppgifter och uppdrag för bl.a. Riksarkivet, i vissa fall kombinerat med ett högre statsanslag. Även det befintliga systemet för statsbidrag ska behållas, dock med ett tillskott av ekonomiska resurser och en kompletterande bidragsform.

Utredningens förslag innebär att statens kostnader ökar med sammanlagt 51 miljoner kronor fr.o.m. 2022, varav 5 miljoner kronor är tidsbegränsade till 2022–2023. De ökade kostnaderna föreslås finansieras delvis genom en överföring av 2 miljoner kronor från förvaltningsanslaget för DIGG fr.o.m. 2022, delvis genom omfördelningar inom utgiftsområde 17. Förslagen bedöms inte få negativa konsekvenser i form av större kostnader eller ökade administrativa bördor för kommuner och regioner. Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för den enskilda arkivsektorn och för arkivsituationen för urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar.

Kapitel 17 Författningskommentarer

Kapitlet innehåller kommentarer till utredningens förslag till ny arkivlag och övriga lagändringar. Den nya arkivlagen innehåller några helt nya bestämmelser men är i övrigt lik 1990 års arkivlag. Lagen har försetts med såväl huvud- och mellanrubriker som underrubriker. Grundtankarna i 1990 års arkivlag gäller även för den nu föreslagna lagen.

Särskilda yttranden

Särskilda yttranden har lämnats av experterna Anna Karin Hermodsson, Torgny Larsson och Erland Ringborg.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till arkivlag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att
1. trygga tillgången till allmänna handlingar,
2. främja tillgången till kulturarvet, och
3. bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling.

Ändamålen med arkiven

2 § Arkiven är en del av kulturarvet.

Arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose
1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller för
1. myndigheternas och vissa andra organs arkiv, och
2. arkivmyndigheterna.

För sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel gäller 7 § andra stycket och 14 §.

4 § Bestämmelserna i 1, 2, 9–11 och 13 §§ ska tillämpas på statliga och kommunala beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 1, 2, 9–11, 13 och 23–25 §§ ska tillämpas på

1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och

2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

5 § Det som gäller för statliga myndigheters arkiv enligt denna lag ska gälla även för arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

6 § Det som gäller för kommunala myndigheters arkiv enligt denna lag ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Tillgänglighet

7 § Arkivmyndigheterna ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att uppfylla syftena i 1 § och ändamålen i 2 §.

De enskilda arkivinstitutionerna i 3 § andra stycket ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att uppfylla syftena i 1 § 2 och 3 samt ändamålet i 2 § 3.

Uttryck i lagen

8 § Uttrycken handling och allmän handling i denna lag har samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen.

Arkivbildningen och arkivförvaltningen

Myndigheternas arkiv

9 § En myndighets arkiv bildas av
1. de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, och
2. sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår.

Myndigheternas skyldigheter

10 § Varje myndighet ska svara för förvaltningen av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet med stöd av 23 eller 24 § har övertagit detta ansvar.

Myndigheten ska skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att vid
1. framställningen av handlingar använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras, och
2. registreringen av allmänna handlingar ta hänsyn till handlingarnas betydelse för en ändamålsenlig arkivförvaltning.

Det som sägs i andra stycket 2 gäller även om en allmän handling i stället hålls ordnad i enlighet med 5 kap. 1 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

11 § Det ingår i arkivförvaltningen att myndigheten ska
1. strukturera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och att myndigheten kan upprätthålla service, tillgänglighet och samverkan,
2. beskriva vilka slags handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är strukturerat,
3. upprätta en systematisk arkivförteckning,
4. skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,

5. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar,

6. ange hos vilken myndighet en handling ska bilda arkiv i de fall upptagningar för automatiserad behandling är tillgängliga för flera myndigheter, och

7. verkställa föreskriven gallring av allmänna handlingar.

12 § Det ingår i arkivförvaltningen att myndigheten efter samråd med arkivmyndigheten upprättar planer för återlämnande och överlämnande av hela eller delar av myndighetens arkiv till arkivmyndigheten.

Bevarande och gallring

13 § Allmänna handlingar ska bevaras. Gallring är dock möjlig under förutsättning att hänsyn tas till att arkiven är en del av kulturarvet och att de arkivhandlingar som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 2 §.

Om en annan lag, en förordning eller föreskrifter meddelade med stöd av riksdagsordningen innehåller någon bestämmelse om gallring av vissa allmänna handlingar som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Myndigheternas och de enskilda arkivinstitutionernas rapporteringsskyldighet

14 § Myndigheterna och de enskilda arkivinstitutionerna i 3 § andra stycket ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Överlämnande av arkiv

Statliga arkiv

15 § Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre måna-

der, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

Om ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tas bort från bilagan till den lagen, ska organets arkivhandlingar från den verksamhet som anges i bilagan överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

16 § Utöver vad som följer av bestämmelserna i 13, 15, 23 och 24 §§ får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag eller föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller
2. ett enskilt beslut som har meddelats av regeringen.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Det finns särskilda bestämmelser om när riksdagen och dess myndigheter får avhända sig allmänna handlingar.

Kommunala arkiv

17 § Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har beslutat något annat.

I lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

18 § Utöver vad som följer av bestämmelserna i 13, 17, 23 och 24 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Arkivmyndigheterna och deras uppgifter

Vilka som är arkivmyndigheter

19 § Arkivmyndigheter är

1. den statliga arkivmyndigheten, och
2. de kommunala arkivmyndigheterna.

De kommunala arkivmyndigheterna är

1. kommunstyrelsen i en kommun om inte kommunfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse, och
2. regionstyrelsen i en region om inte regionfullmäktige har utsett en annan nämnd eller styrelse.

Arkivmyndigheternas uppgifter

Bevarandeplanering

20 § Arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för myndigheternas allmänna handlingar.

Rådgivning

21 § Arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn.

Den statliga arkivmyndigheten ska även ge råd och vägledning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor.

Tillsyn

22 § Arkivmyndigheterna ska i enlighet med 28 och 30 §§ utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Övertagande av arkiv

23 § En arkivmyndighet ska överta arkivmaterial i sådana fall som beskrivs i 15 och 17 §§.

24 § En arkivmyndighet har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på grund av ett beslut från arkivmyndigheten.

25 § När en arkivmyndighet har övertagit arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten.

Mottagande av arkiv

26 § Den statliga arkivmyndigheten får ta emot arkivmaterial också från enskilda arkivbildare.

Särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala myndigheter

27 § Vissa kommunala myndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten.

Av 32 § första stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om vilka kommunala myndigheter som får fullgöra arkivuppgifter i enlighet med första stycket.

När en kommunal myndighet fullgör sådana uppgifter som avses i första stycket tillämpas vad som sägs i denna lag om den statliga arkivmyndigheten. Detta gäller inte i fråga om tillsyn. Av 32 § andra stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om vilken myndighet som ska utöva tillsyn.

Tillsyn

Den statliga arkivmyndighetens uppgifter

28 § Den statliga arkivmyndigheten ska utöva tillsyn över att följande organ fullgör sina skyldigheter enligt 2 och 10–12 §§:

1. de statliga myndigheterna,
2. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring i de fall det enskilda organet förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet,
3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m., och
4. arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Undantag från tillsyn

29 § Den statliga arkivmyndigheten ska inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

De kommunala arkivmyndigheternas uppgifter

30 § De kommunala arkivmyndigheterna ska utöva tillsyn över att följande organ fullgör sina skyldigheter enligt 2 och 10–12 §§:

1. de kommunala myndigheterna,
2. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring i de fall det enskilda organet förvarar allmänna handlingar från en kommunal myndighet, och
3. sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av

arkivmyndigheten i den kommun eller den region som kommunerna eller regionerna kommer överens om.

Åtgärdsförelägganden

31 § Den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma tillrätta med brister i arkivförvaltningen enligt 10 eller 11 §.

Den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att inkomma med en plan om återlämnande eller överlämnande av arkiv enligt 12 §.

Bemyndiganden och beslut i enskilda fall

Bemyndiganden

32 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka kommunala myndigheter som får fullgöra arkivuppgifter i enlighet med 27 § första stycket, och
2. vilken myndighet som ska utöva tillsyn över de kommunala myndigheterna när de fullgör arkivuppgifter enligt 27 § första stycket.

33 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. när en handling ska anses arkiverad, och
2. det nationella arkivinformationssystemet som avses i 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för statliga myndigheter om

1. arkivbildningen och arkivförvaltningen i enlighet med 10–12 §§,
2. förberedande åtgärder för arkivbildningen,
3. återlämnande eller överlämnande av allmänna handlingar i enlighet med 16 § första stycket 1,
4. överlämnande av hela arkivet eller delar därav till den statliga arkivmyndigheten eller en annan myndighet,
5. gallring, och
6. åtgärdsförelägganden som avses i 31 §.

Beslut i enskilda fall

34 § Regeringen får i enlighet med 16 § första stycket 2 i enskilda fall besluta om återlämnande eller överlämnande av allmänna handlingar.

35 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om gallring.

Övriga bestämmelser

36 § Kommunerna och regionerna är skyldiga att besluta riktlinjer för arkivförvaltningen och gallringen inom kommunen.

37 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela förskrifter om vilken myndighet som ska vara statlig arkivmyndighet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Genom lagen upphävs arkivlagen (1990:782).

1.2 Förslag till arkivförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Förhållande till lagstiftningen

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till arkivlagen (2021:000).

Förordningen är meddelad med stöd av

– 33 § arkivlagen (2021:000) i fråga om 21–22 §§,

– 11 § andra stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen i fråga om 23 §,

– 1 § andra stycket lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv i fråga om 20 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga övriga bestämmelser.

Förordningens tillämpning i vissa fall

2 § Det som gäller för statliga myndigheters arkiv enligt denna förordning ska gälla även för arkiv hos

1. sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen,

2. enskilda organ i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och

3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

3 § Bestämmelserna i 8 och 10–13 §§ och föreskrifter som meddelats med stöd av 22 och 23 §§ gäller inte för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

Ord och uttryck

4 § Ord och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i arkivlagen (2021:000).

Statlig arkivmyndighet

5 § Riksarkivet är statlig arkivmyndighet.

Arkivbildningen och arkivförvaltningen

Förberedande åtgärder för arkivbildningen

6 § Innan en myndighet upphandlar, utvecklar eller tar i drift ett informationssystem ska myndigheten försäkra sig om att systemet medger att handlingar och uppgifter kan

1. överföras till andra informationssystem,
2. avskiljas, och
3. gallras.

När en handling blir en arkivhandling

7 § När ett ärende har slutbehandlats hos en myndighet, ska de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras. I samband med det ska myndigheten pröva i vilken omfattning sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska tas om hand för arkivering.

Allmänna handlingar som inte hör till ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I fråga om diarier och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts.

När en handling i övrigt ska anses vara arkiverad framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 §.

Organisationsförändringar

8 § När en myndighets organisation eller arbetssätt ändras, ska myndighetens arkivbildning ses över. Den inverkan som ändringen kan få på arkivbildningen och på förutsättningarna för gallring ska beaktas. Innan ändringen sker bör myndigheten samråda med arkivmyndigheten.

Om en myndighets verksamhet avses bli överförd till ett enskilt organ helt eller delvis ska myndigheten i god tid samråda med arkivmyndigheten.

Utlån av handlingar

9 § En myndighet får låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål. Vid tillämpningen av denna bestämmelse ska som myndighet också räknas

1. sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen,
2. enskilda organ i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och
3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Överlämnande av arkiv

Statliga arkiv

10 § Ett arkiv som överlämnas till Riksarkivet ska vara redovisat i arkivförteckningen och de handlingar som gallringsfristen har löpt ut för ska vara gallrade.

I samband med att arkivhandlingar överlämnas till Riksarkivet enligt 23 eller 24 § arkivlagen (2021:000) eller 6 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet ska Riksarkivet träffa en överenskommelse med den avlämnande myndigheten om ersätt-

ning för kostnader hos arkivmyndigheten för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna samt för engångskostnader i samband med övertagandet.

Det som anges i andra stycket gäller inte allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller
2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Bestämmelser för statliga myndigheter

Gallring

11 § Statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om det inte finns särskilda gallringsföreskrifter i lag eller förordning.

Ombyggnationer m.m.

12 § Myndigheterna ska lämna Riksarkivet förslag till ny- eller ombyggnad av arkivlokaler i så god tid att Riksarkivets synpunkter på förslaget kan beaktas.

Innan en myndighet hyr en lokal avsedd för arkivförvaring ska Riksarkivet ges tillfälle att yttra sig.

13 § Myndigheterna ska i god tid underrätta Riksarkivet om tidpunkten för tekniskt samråd enligt 10 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900) om åtgärder som berör arkivlokaler.

Riksarkivet ska också underrättas om när en myndighet flyttar in arkiv i en ny- eller ombyggd arkivlokal.

Arkivmyndigheternas behandling av personuppgifter

14 § En arkivmyndighet behöver inte lämna bekräftelse, tillgång till personuppgifter och information enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upp-

hävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära oproportionerligt stor arbetsinsats.

15 § En arkivmyndighet behöver inte rätta eller komplettera personuppgifter enligt artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten.

16 § En arkivmyndighet behöver inte begränsa behandlingen av personuppgifter enligt artikel 18 i EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten.

17 § Rätten att göra invändningar enligt artikel 21 i EU:s dataskyddsförordning gäller inte vid en arkivmyndighets behandling av personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till arkivmyndigheten.

Tillsyn

18 § Arkivmyndigheterna ska regelbundet inspektera de arkiv som står under deras tillsyn.

Överklagande

19 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 14–17 §§ får dock inte överklagas.

Bemyndiganden och beslut i enskilda fall

Bemyndiganden

20 § Riksarkivet får meddela föreskrifter om

1. godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmedel, och
2. vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet.

21 § Riksarkivet får, utöver vad som sägs i 7 §, meddela ytterligare föreskrifter om när en handling ska anses vara arkiverad.

22 § Riksarkivet får meddela föreskrifter för statliga myndigheters arkiv om

1. användande av skrivmateriel och förvaringsmedel,
2. lämpliga medel och metoder för att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras,
3. arkivförvaltning,
4. överlämnande av hela arkivet eller delar därav till en annan myndighet eller till en arkivmyndighet,
5. återlämnande av handlingar,
6. gallring,
7. utlåning av arkivhandlingar i andra fall än som avses i 9 §, och
8. det nationella arkivinformationssystemet som avses i 14 § arkivlagen.

23 § Myndigheten för digital förvaltning får för statliga myndigheter samt organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av den förteckning som ska publiceras enligt 11 § andra stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

24 § Sametinget ska samla kunskap om arkivbestånd som bildats och samlats in av och för urfolket samerna och verka för att bestånden uppmärksammas och tillgängliggörs.

Beslut i enskilda fall

25 § Om det saknas föreskrifter om gallring får Riksarkivet i enskilda fall besluta om gallring.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Genom förordningen upphävs arkivförordningen (1991:446).

1.3 Förslag till förordning om statsbidrag till arkivcentrum

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser om statsbidrag för att stimulera arkivcentrumbildningar.

2 § I denna förordning innebär ett arkivcentrum

1. att minst två kommunala myndigheter, enskilda arkivinstitutioner och institutioner eller föreningar med anknytning till arkivverksamhet bedriver viss verksamhet gemensamt, och
2. att de har gemensamma lokaler eller lokaler i anslutning till varandra.

3 § Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 12 § och 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Förutsättningar för statsbidrag

4 § Statsbidrag lämnas i mån av tillgång till medel.

5 § Statsbidraget lämnas i form av projektbidrag.

6 § Statsbidrag får lämnas för insatser som syftar till att förbereda nya eller utveckla befintliga arkivcentrumbildningar.

Villkor för statsbidrag

7 § Statsbidrag får ges till sådana organ som anges i 2 § 1.

Ärendenas handläggning

8 § Frågor om statsbidrag enligt denna förordning prövas av Riksarkivet.

Redovisning

9 § Den som har fått statsbidrag ska redovisa till Riksarkivet hur medlen har använts.

Återbetalning och återkrav

10 § Den som tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren av statsbidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. statsbidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. statsbidraget inte används för det ändamål som det har beviljats för,
4. den som har mottagit statsbidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 9 §, eller
5. villkor i beslutet inte har följts.

11 § Riksarkivet får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget om mottagaren är återbetalningsskyldig enligt 10 §. Om det finns särskilda skäl för det får myndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.

Bemyndigande

12 § Riksarkivet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

13 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 11 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

Nuvarande lydelse

Bilaga[1]

Den officiella statistiken

De statistikansvariga myndigheterna

Arbetsmiljöverket
Brottsförebyggande rådet
Centrala studiestödsnämnden
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Finansinspektionen
Försäkringskassan
Havs- och vattenmyndigheten
Kemikalieinspektionen
Konjunkturinstitutet
Kungliga biblioteket
Medlingsinstitutet
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Naturvårdsverket
Pensionsmyndigheten
Riksgäldskontoret
Skogsstyrelsen
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens skolverk

[1] Senaste lydelse 2018:2046.

Statistiska centralbyrån
Sveriges lantbruksuniversitet
Tillväxtverket
Trafikanalys
Universitetskanslersämbetet

Officiell statistik	Ansvarig myndighet
KULTUR OCH FRITID	
Bibliotek	Kungl. biblioteket
Kulturmiljövård	Myndigheten för kulturanalys
Museer	Myndigheten för kulturanalys
Studieförbund	Myndigheten för kulturanalys
Samhällets kulturutgifter	Myndigheten för kulturanalys

Föreslagen lydelse

Bilaga

Den officiella statistiken

De statistikansvariga myndigheterna

Arbetsmiljöverket
Brottsförebyggande rådet
Centrala studiestödsnämnden
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Finansinspektionen
Försäkringskassan
Havs- och vattenmyndigheten
Kemikalieinspektionen
Konjunkturinstitutet
Kungliga biblioteket
Medlingsinstitutet
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Naturvårdsverket
Pensionsmyndigheten

Riksarkivet
Riksgäldskontoret
Skogsstyrelsen
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens skolverk
Statistiska centralbyrån
Sveriges lantbruksuniversitet
Tillväxtverket
Trafikanalys
Universitetskanslersämbetet

– –

Officiell statistik	Ansvarig myndighet
KULTUR OCH FRITID	
Bibliotek	Kungl. biblioteket
Kulturmiljövård	Myndigheten för kulturanalys
Museer	Myndigheten för kulturanalys
Studieförbund	Myndigheten för kulturanalys
Samhällets kulturutgifter	Myndigheten för kulturanalys
Arkiv	*Riksarkivet*

– –

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet

dels att 1, 3, 5, 6, 11, 18, 19 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 32 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Riksarkivet är statlig arkivmyndighet och har det särskilda ansvar för den statliga arkivverksamheten och för *arkivvården* i landet som framgår av arkivlagen *(1990:782)*, arkivförordningen *(1991:446)* och denna förordning.	Riksarkivet är statlig arkivmyndighet och har det särskilda ansvar för den statliga arkivverksamheten och för *arkivförvaltningen* i landet som framgår av arkivlagen *(2021:000)*, arkivförordningen *(2021:000)* och denna förordning.

3 §

Riksarkivet ska ha nationell överblick över arkivfrågorna och följa arkivverksamheten i landet.

	Riksarkivet ska analysera omvärldsutvecklingen inom sitt ansvarsområde.

5 §

Riksarkivet ska särskilt

1. verka för att sådana myndigheter och organ som avses i 4 § fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen *(1990:782)* och arkivförordningen *(1991:446)*,	1. verka för att sådana myndigheter och organ som avses i 4 § fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen *(2021:000)* och arkivförordningen *(2021:000)*,

2. verka för utveckling av metoder för framställning, bevarande och tillgängliggörande av handlingar som ett led i förvaltningsutvecklingen,

3. verka för ändamålsenlig gallring av handlingar,

4. ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala arkivhanteringen, *och*	4. ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala arkivhanteringen,
5. verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.	5. verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde,
	6. tillhandahålla och förvalta förvaltningsgemensamma specifikationer inom informationsområden som är gemensamma för den offentliga förvaltningen samt samordna framtagning av förvaltningsgemensamma specifikationer på andra informationsområden i den offentliga förvaltningen,
	7. tillhandahålla och förvalta ett nationellt arkivinformationssystem samt verka för en så bred anslutning som möjligt till systemet, och
	8. bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna för den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer.

6 §

Riksarkivet får, utöver vad som följer av arkivlagen *(1990:782)* och 4 §, ta emot arkivhandlingar från riksdagen och dess *verk*, Regeringskansliet och från kommunala myndigheter.	Riksarkivet får, utöver vad som följer av arkivlagen *(2021:000)* och 4 §, ta emot arkivhandlingar från riksdagen och dess *myndigheter*, Regeringskansliet och från kommunala myndigheter.

Riksarkivet får ta emot arkivhandlingar från enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv.

Riksarkivet får ta emot kartor och tryck av betydelse för forskning inom försvarsområdet.

11 §

Riksarkivet får ge råd till enskilda i arkivfrågor.	*Riksarkivet ska i sin rådgivning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor ägna särskild uppmärksamhet åt urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar, och tornedalingar.*

18 §

Vid Riksarkivet finns *landsarkiv och* Krigsarkiv och i övrigt det antal enheter som myndighetens ledning bestämmer.	Vid Riksarkivet finns Krigsarkiv och i övrigt det antal enheter som myndighetens ledning bestämmer.

Krigsarkivet fullgör Riksarkivets uppgifter för myndigheter som lyder under Försvarsdepartementet.

19 §

Landsarkiv finns i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund.	*Riksarkivet ska bedriva verksamhet på de orter som motiveras av myndighetens uppgifter.*
	32 a § *Riksarkivet ska ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning av sådana myndigheter eller organ som avses i 4 § 1–3 och 6 § första stycket för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar som överlämnas till Riksarkivet.* *Första stycket gäller inte myndigheter och organ som avvecklas.*

33 §[1]

Riksarkivet får inom ramen för full kostnadstäckning ta ut avgifter

1. av sådana myndigheter eller organ som avses i 4 § 1–3 och 6 § första stycket för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar som överlämnas till Riksarkivet,	
2. av enskilda som avses i 6 § andra stycket för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla enskilda arkiv,	*1.* av enskilda som avses i 6 § andra stycket för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla enskilda arkiv,
3. för sådan rådgivning till kommuner och enskilda som avses i 5 § 4 och 11 §,	*2.* för sådan rådgivning till kommuner och enskilda som avses i 5 § 4 och 11 §, och
4. för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900),	*3.* för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900),
5. för digitalisering av kulturarvsmaterial enligt 9 a §, och	*4.* för digitalisering av kulturarvsmaterial enligt 9 a §, och
6. för tillhandahållande av publikationer, föreskrifter och allmänna råd.	*5.* för tillhandahållande av publikationer, föreskrifter och allmänna råd.

I 13 § författningssamlingsförordningen (1976:725) finns bestämmelser om kostnadsfria exemplar av myndighetens författningssamlingar.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2018:1051.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordning om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala *arkivmyndigheter*	**Förordning om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala *myndigheter***

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.7 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 §

Myndigheten ska vidare

1. främja användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser,

2. samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte, *samt*	2. samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte *i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller en annan myndighet, och*

3. främja elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen och ansvara för frågor om anslutning till den europeiska infrastrukturen för elektroniska inköp.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §[1]	
Uppgifter som har utgått ur registret *skall* arkiveras enligt arkivlagen *(1990:782)*.	Uppgifter som har utgått ur registret *ska* arkiveras enligt arkivlagen *(2021:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2008:38.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ och rubriken närmast före 4 § lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar *skall* senast den 31 mars 2000 överlämnas till *en statlig arkivmyndighet*.	Allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar *ska* senast den 31 mars 2000 överlämnas till *den statliga arkivmyndigheten*.
I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om överlämnande i vissa fall av kyrkokommunala myndigheters arkiv till arkivmyndighet.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om överlämnande i vissa fall av kyrkokommunala myndigheters arkiv till arkivmyndighet.
***Vård* och tillsyn av de allmänna handlingarna**	***Förvaltning* och tillsyn av de allmänna handlingarna**
4 §	
Bestämmelser om *vården* av allmänna handlingar och om arkivmyndigheternas tillsyn finns i arkivlagen *(1990:782)*.	Bestämmelser om *förvaltningen* av allmänna handlingar och om arkivmyndigheternas tillsyn finns i arkivlagen *(2021:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §	
Personuppgifter *skall* gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål.	Personuppgifter *ska* gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål.
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. *Därvid skall* behovet av skydd för den enskildes personliga integritet särskilt beaktas.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Behovet av skydd för den enskildes personliga integritet *ska* särskilt beaktas.
Material som inte gallras *skall* överlämnas till *en arkivmyndighet*.	Material som inte gallras *ska* överlämnas till *den statliga arkivmyndigheten*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

16 §[1]

Uppgifter om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas ska gallras senast tre år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos Arbetsförmedlingen.

Uppgifter som har avskilts för statistikändamål ska gallras tio år efter avskiljandet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från dessa gallringstider när det gäller bevarande av material för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Sådant material ska lämnas över till *en arkivmyndighet*.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från dessa gallringstider när det gäller bevarande av material för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Sådant material ska lämnas över till *den statliga arkivmyndigheten*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2018:259.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Härigenom föreskrivs att 20 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser[1] ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2018/19:162	*Föreslagen lydelse*
20 §	
Ansvaret för tillsynen av att samordningsförbundet fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen *(1990:782)* ligger på arkivmyndigheten i en kommun som är medlem av förbundet. Arkivmyndigheten ska samråda med Riksarkivet. Om mer än en kommun ingår i förbundet, ska de berörda kommunerna komma överens om vilken av dem som ska svara för tillsynen.	Ansvaret för tillsynen av att samordningsförbundet fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen *(2021:000)* ligger på arkivmyndigheten i en kommun som är medlem av förbundet. Arkivmyndigheten ska samråda med Riksarkivet. Om mer än en kommun ingår i förbundet, ska de berörda kommunerna komma överens om vilken av dem som ska svara för tillsynen.
Kommunfullmäktige i den ansvariga kommunen får, efter samråd med Riksarkivet, meddela föreskrifter om förbundets *arkivvård*. Det som föreskrivs i *12 och 15 §§* arkivlagen om regeringen, den myndighet regeringen bestämmer och regionfullmäktige ska i stället avse kommunfullmäktige.	*Den ansvariga kommunen ska besluta riktlinjer för arkivförvaltningen och gallringen hos* förbundet. Det som föreskrivs i *16 och 18 §§* arkivlagen om regeringen, den myndighet regeringen bestämmer och regionfullmäktige ska i stället avse kommunfullmäktige.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 2004:793.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2018/19:162	*Föreslagen lydelse*

6 §

En öppen redovisning och en separat redovisning enligt 3 och 4 §§ som avser verksamhet som bedrivs inom en kommun eller en region och som inte utgör räkenskapsinformation enligt 2 kap. 4 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning ska arkiveras i enlighet med bestämmelserna om bevarande och arkivering i 3 kap. 12–15 §§ den lagen. Detsamma gäller uppgifter av betydelse för redovisningarna.

Sådana redovisningar och uppgifter som sägs i första stycket och som avser verksamhet som bedrivs av en fysisk eller juridisk person vilken omfattas av bokföringslagen (1999:1078) ska arkiveras i enlighet med bestämmelserna om arkivering m.m. i 7 kap. den lagen även om informationen inte utgör räkenskapsinformation i bokföringslagens mening.

I arkivlagen *(1990:782)* finns ytterligare bestämmelser om arkivering.	I arkivlagen *(2021:000)* finns ytterligare bestämmelser om arkivering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

15 §[1]

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 4 § första stycket 1, 2, 3 och 5 ska gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Om personuppgifter enligt första stycket är nödvändiga för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska de gallras tio år efter det att uppgifterna avskildes för dessa ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från föreskrifterna i första och andra styckena, om detta är nödvändigt för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Material med personuppgifter som omfattas av en sådan föreskrift ska lämnas över till *en arkivmyndighet*.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från föreskrifterna i första och andra styckena, om detta är nödvändigt för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Material med personuppgifter som omfattas av en sådan föreskrift ska lämnas över till *den statliga arkivmyndigheten*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2018:260.

1.15 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 18 § patientdatalagen (2008:355) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
18 §	
För journalhandlingar som utgör allmänna handlingar gäller, med de undantag som följer av 17 §, arkivlagen *(1990:782) samt* de bestämmelser som meddelas med stöd av arkivlagen.	För journalhandlingar som utgör allmänna handlingar gäller, med de undantag som följer av 29 §, arkivlagen *(2021:000) och* de bestämmelser som meddelas med stöd av arkivlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.16 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 § och rubriken närmast före 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
Hänsynen till *arkivvården*, gallring, m.m.	**Hänsynen till *arkivförvaltningen*, gallring, m.m.**
4 §	
I arkivlagen *(1990:782)* finns bl.a. bestämmelser om att hänsyn ska tas till *arkivvården* vid framställning och registrering av allmänna handlingar, om gallring, överlämnande av arkiv eller annat avhändande av allmänna handlingar *samt* om arkivmyndigheter och deras uppgifter.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bl.a. bestämmelser om att hänsyn ska tas till *arkivförvaltningen* vid framställning och registrering av allmänna handlingar, om gallring, överlämnande av arkiv eller annat avhändande av allmänna handlingar *och* om arkivmyndigheter och deras uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 13 § och 15 kap. 22 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

10 kap.

13 §

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen *(1990:782)* på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar *samt* anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande.	När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen *(2021:000)* på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar *och* anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

15 kap.

22 §

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen *(1990:782)* på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar *samt* anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande.	När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen *(2021:000)* på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar *och* anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

Härigenom föreskrivs att 2, 8, 14, 18, 19 och 22 §§ lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Allmänna handlingar som har överlämnats för förvaring hos ett enskilt organ får inte avhändas på annat sätt än vad som följer av denna lag eller arkivlagen *(1990:782)*.	Allmänna handlingar som har överlämnats för förvaring hos ett enskilt organ får inte avhändas på annat sätt än vad som följer av denna lag eller arkivlagen *(2021:000)*.

8 §

Den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn över att denna lag och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs när allmänna handlingar från statliga myndigheter har överlämnats för förvaring.

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och *arkivvård* hos enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och *arkivförvaltning* hos enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter.

14 §

Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsyn över att denna lag och *3–6 §§* arkivlagen *(1990:782)* följs.	Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsyn över att denna lag och *2 och 9–11 §§* arkivlagen *(2021:000)* följs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

18 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och *arkivvård* för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och *arkivförvaltning* för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter.

19 §

Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsyn över att denna lag och *3–6 §§* arkivlagen *(1990:782)* följs.	Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsyn över att denna lag och *2 och 9–11 §§* arkivlagen *(2021:000)* följs.

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

22 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om enskilda organs *vård* och gallring av allmänna handlingar.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om enskilda organs *förvaltning* och gallring av allmänna handlingar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 17 § och 19 kap. 31 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

12 kap.

17 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 14 §, den individuella rapporten enligt 15 § och liknande handlingar. Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande myndighet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt denna lag. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

19 kap.

31 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, en individuell rapport enligt 12 kap. 15 §, sådana dokument som avses i 30 § och liknande handlingar.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande myndighet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt detta kapitel. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.20 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 16 § och 19 kap. 31 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

12 kap.

16 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande enhet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 14 och 15 §§ och liknande handlingar. Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande enhet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt denna lag. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

19 kap.

31 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande enhet på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, information som bevaras enligt 12 kap. 15 §, så-

dana dokument som avses i 30 § och liknande handlingar. Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande enhet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt detta kapitel. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 15 § och 15 kap. 10 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

10 kap.

15 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 14 § och liknande handlingar.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då koncessionen tilldelades.

15 kap.

10 §

I arkivlagen *(1990:782)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.	I arkivlagen *(2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling enligt detta kapitel har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, model-

ler och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 9 § och liknande handlingar.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då koncessionen tilldelades.

Denna lag träder i kraft den januari 2022.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:327) om notarius publicus

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (1982:327) om notarius publicus ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[1]	
Notarius publicus *skall* föra protokoll över verkställda förrättningar, om det begärs eller om han finner att det behövs till framtida säkerhet.	Notarius publicus *ska* föra protokoll över verkställda förrättningar, om det begärs eller om han *eller hon* finner att det behövs till framtida säkerhet.

Innehåller en annan författning någon bestämmelse som avviker från första stycket, gäller den bestämmelsen.

Föreskrifter om arkiv hos notarius publicus finns i arkivlagen *(1990:782)*.	Föreskrifter om arkiv hos notarius publicus finns i arkivlagen *(2021:000)*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 1991:450.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 §, 3 kap. 8 § och 4 kap. 6 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 kap.

7 §

För gallring av studieregistret gäller *10 § första och andra styckena* arkivlagen *(1990:782)*, om inte något annat föreskrivs i denna förordning.	För gallring av studieregistret gäller *13 § första stycket* arkivlagen *(2021:000)*, om inte något annat föreskrivs i denna förordning.

Uppgifter om den utbildning som en student har genomgått med godkänt resultat eller fått tillgodoräkna sig vid högskolan, om studentens betyg i godkända prov och om den eller de examina som studenten har avlagt får inte gallras.

Uppgifter om en sökande som inte har antagits till utbildning vid högskolan eller om en sökande som har antagits men inte påbörjat sina studier *skall* gallras så snart det kan göras med hänsyn till	Uppgifter om en sökande som inte har antagits till utbildning vid högskolan eller om en sökande som har antagits men inte påbörjat sina studier *ska* gallras så snart det kan göras med hänsyn till

1. högskolans eget behov av material för uppföljningar och statistiska bearbetningar,
2. kraven på resultatredovisning, och
3. kraven på rapportering för den officiella statistiken.

[1] Förordningen omtryckt 2001:1133.

3 kap.

8 §

För gallring av universitets- och högskoleregistret gäller *10 § första och andra styckena* arkivlagen *(1990:782)*, om inte något annat föreskrivs i denna förordning.

För gallring av universitets- och högskoleregistret gäller *13 § första stycket* arkivlagen *(2021:000)*, om inte något annat föreskrivs i denna förordning.

4 kap.

6 §[2]

För gallring av antagningsregistret gäller *10 § första och andra styckena* arkivlagen *(1990:782)*, om inte något annat föreskrivs i denna förordning.

För gallring av antagningsregistret gäller *13 § första stycket* arkivlagen *(2021:000)*, om inte något annat föreskrivs i denna förordning.

Uppgifter om en student ska gallras tio år efter det att uppgifterna senast har påförts.

En uppgift om medborgarskap som Universitets- och högskolerådet behöver som underlag för beslut om anmälningsavgift eller studieavgift ska gallras så snart antagningsregistret har uppdaterats med uppgift om huruvida studenten tillhör den personkrets som ska betala anmälningsavgift eller studieavgift.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[2] Senaste lydelse 2013:78.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Härigenom föreskrivs att 54 och 58 §§ förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
54 §[1]	
Förvaltningschefen ansvarar för Regeringskansliets arkiv och för att de mål för arkivbildningen som anges i arkivlagen *(1990:782)* uppnås. Expeditionschefen ska säkerställa att det finns en ordning för att lämna över handlingar från departementen till Regeringskansliets arkiv.	Förvaltningschefen ansvarar för Regeringskansliets arkiv och för att de mål för arkivbildningen som anges i arkivlagen *(2021:000)* uppnås. Expeditionschefen ska säkerställa att det finns en ordning för att lämna över handlingar från departementen till Regeringskansliets arkiv.

Första stycket omfattar inte sådana särskilda arkiv som avses i 53 § andra eller tredje stycket. För sådana arkiv ansvarar expeditionschefen vid det departement som överlämnat handlingarna för arkivering eller expeditionschefen vid det departement som övertagit ansvaret för det verksamhetsområde som handlingarna avser.

58 §	
Föreskrifter om att arkivhandlingar får lånas ut till myndigheter för tjänsteändamål finns i arkivförordningen *(1991:446).*	Föreskrifter om att arkivhandlingar får lånas ut till myndigheter för tjänsteändamål finns i arkivförordningen *(2021:000).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2016:396.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1218) med instruktion för Svenska institutet i Alexandria

Härigenom föreskrivs att 24 § förordningen (1998:1218) med instruktion för Svenska institutet i Alexandria ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
24 §	
Vid institutet *skall* det finnas ett arkiv. Bestämmelser om myndigheters arkiv finns i arkivlagen *(1990:782)* och arkivförordningen *(1991:446)*.	Vid institutet *ska* det finnas ett arkiv. Bestämmelser om myndigheters arkiv finns i arkivlagen *(2021:000)* och arkivförordningen *(2021:000)*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring

Härigenom föreskrivs att 1 och 5 §§ förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
I denna förordning finns bestämmelser i anslutning till 10 kap. 2 § budgetlagen (2011:203).	
I arkivlagen *(1990:782)* och arkivförordningen *(1991:446)* finns bestämmelser om arkivering av räkenskapsinformation.	I arkivlagen *(2021:000)* och arkivförordningen *(2021:000)* finns bestämmelser om arkivering av räkenskapsinformation.
	5 §
En myndighet *skall*	En myndighet *ska*
1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser enligt bestämmelserna i 8–12 §§,	
2. se till att det finns verifikationer enligt 13–16 §§ för alla bokföringsposter *samt* systemdokumentation och behandlingshistorik enligt 18 §,	2. se till att det finns verifikationer enligt 13–16 §§ för alla bokföringsposter *och* systemdokumentation och behandlingshistorik enligt 18 §,
3. avsluta den löpande bokföringen enligt bestämmelserna i 19 och 20 §§,	
4. bevara all räkenskapsinformation och sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen i den form som anges i arkivlagen *(1990:782)* och arkivförordningen *(1991:446)*.	4. bevara all räkenskapsinformation och sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen i den form som anges i arkivlagen *(2021:000)* och arkivförordningen *(2021:000)*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2011:224.

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 18 och 21 §§ förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

18 §[1]

Från gallring i beskattningsdatabasen ska för varje beskattningsår undantas uppgifter om

– namn, personnummer, organisationsnummer, samt särskilt registrerings- och redovisningsnummer,

– hemortskommun och församling,

– personnummer för make eller annan med vilken sambeskattning sker,

– kontrolluppgifter och uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration avseende inkomstslagen tjänst och kapital, pensionsförsäkring, pensionssparkonto och tjänstepensionsavtal,

– intäkts- och kostnadsposter i varje inkomstslag i beslut om slutlig skatt i fråga om statlig och kommunal inkomstskatt,

– allmänna avdrag,

– antal dagar för vilka sjöinkomst har erhållits,

– tillgångar och skulder,

– beslut om beskattning när det gäller sådan skatt eller avgift som avses i 56 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244), dock inte skälen för beslutet, och

– beslut om fastighetstaxering, dock inte skälen för beslutet.

Bouppteckningar ska undantas från gallring.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Riksarkivet får meddela föreskrifter om när, på vilket sätt och *till vilken arkivmyndighet* uppgifterna ska överlämnas. Riksarkivet ska höra Skatteverket innan myndigheten meddelar sådana föreskrifter.	Riksarkivet får meddela föreskrifter om när *och* på vilket sätt uppgifterna ska överlämnas *till Riksarkivet*. Riksarkivet ska höra Skatteverket innan myndigheten meddelar sådana föreskrifter.

[1] Senaste lydelse 2017:391.

21 §[1]

Riksarkivet får, efter att ha inhämtat synpunkter från Skatteverket, meddela föreskrifter om att handlingar eller uppgifter som ska gallras enligt 1 kap. 8 § och 2 kap. 11 och 12 §§ lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får bevaras under längre tid.

Riksarkivet får meddela föreskrifter om att handlingar eller uppgifter som undantas från gallring ska överlämnas till *en arkivmyndighet*.	Riksarkivet får meddela föreskrifter om att handlingar eller uppgifter som undantas från gallring ska överlämnas till *Riksarkivet*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2015:913.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 19 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §[1]	
Riksarkivet får, efter samråd med Kronofogdemyndigheten, meddela föreskrifter om att handlingar och uppgifter som *skall* gallras enligt 1 kap. 7 § och 2 kap. 6, 12, 18 och 23 §§ lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får bevaras under längre tid.	Riksarkivet får, efter samråd med Kronofogdemyndigheten, meddela föreskrifter om att handlingar och uppgifter som *ska* gallras enligt 1 kap. 7 § och 2 kap. 6, 12, 18 och 23 §§ lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får bevaras under längre tid.
Riksarkivet får *föreskriva* att handlingar eller uppgifter som undantas från gallring *skall* överlämnas till *en arkivmyndighet*.	Riksarkivet får *meddela föreskrifter om* att handlingar eller uppgifter som undantas från gallring *ska* överlämnas till *Riksarkivet*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2006:790.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §	
Riksarkivet får, efter samråd med Tullverket, meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar som *skall* gallras enligt 1 kap. 8 § och 2 kap. 10 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet får bevaras under längre tid.	Riksarkivet får, efter samråd med Tullverket, meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar som *ska* gallras enligt 1 kap. 8 § och 2 kap. 10 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet får bevaras under längre tid.
Riksarkivet får *föreskriva* att uppgifter eller handlingar som undantas från gallring *skall* överlämnas till *en arkivmyndighet*.	Riksarkivet får *meddela föreskrifter om* att uppgifter eller handlingar som undantas från gallring *ska* överlämnas till *Riksarkivet*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:260) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2007:260) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §	
Riksarkivet får, efter samråd med Försvarsmakten, meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar som *skall* gallras enligt 6 kap. 1 § lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst eller denna förordning *skall* bevaras.	Riksarkivet får, efter samråd med Försvarsmakten, meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar som *ska* gallras enligt 6 kap. 1 § lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst eller denna förordning *ska* bevaras.
Riksarkivet får meddela föreskrifter om att uppgifter eller handlingar som undantas från gallring *skall* överlämnas till *en arkivmyndighet*.	Riksarkivet får meddela föreskrifter om att uppgifter eller handlingar som undantas från gallring *ska* överlämnas till *Riksarkivet*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

12 §[1]

Riksarkivet får, efter samråd med Försvarets radioanstalt, meddela föreskrifter om att uppgifter och handlingar som ska gallras enligt 6 kap. 1 § lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet eller denna förordning ska bevaras. Sådana föreskrifter får dock inte omfatta personuppgifter som ska gallras enligt 2 § andra stycket.

Riksarkivet får meddela föreskrifter om att uppgifter eller handlingar som undantas från gallring ska överlämnas till *en arkivmyndighet*.	Riksarkivet får meddela föreskrifter om att uppgifter eller handlingar som undantas från gallring ska överlämnas till *Riksarkivet*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2009:973.

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 §[1]	
Myndigheten får i sådan verksamhet som anges i 1 a § avhända sig allmänna handlingar i enlighet med *12 §* arkivlagen *(1990:782)* genom att överlämna dem till den myndighet som är avsedd mottagare av handlingen i fråga eller i vars verksamhet handlingen upprättats.	Myndigheten får i sådan verksamhet som anges i 1 a § avhända sig allmänna handlingar i enlighet med *16 §* arkivlagen *(2021:000)* genom att överlämna dem till den myndighet som är avsedd mottagare av handlingen i fråga eller i vars verksamhet handlingen upprättats.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2019:218.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:742) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2012:742) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 §[1]

Riksarkivet får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om gallring i 14 § lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, för att uppgifter ska kunna bevaras för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Intresset av att uppgifter bevaras ska vägas mot behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Material som inte gallras ska överlämnas till *en arkivmyndighet*.	Material som inte gallras ska överlämnas till *Riksarkivet*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2018:264.

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 16 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
16 §	
Vid en utlandsmyndighet ska det finnas ett arkiv. Bestämmelser om myndigheters arkiv finns i arkivlagen *(1990:782)* och i arkivförordningen *(1991:446)*. Regeringskansliet meddelar ytterligare föreskrifter om utlandsmyndigheternas arkiv.	Vid en utlandsmyndighet ska det finnas ett arkiv. Bestämmelser om myndigheters arkiv finns i arkivlagen *(2021:000)* och i arkivförordningen *(2021:000)*. Regeringskansliet meddelar ytterligare föreskrifter om utlandsmyndigheternas arkiv.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade den 26 oktober 2017 om direktiv (dir. 2017:106) till en särskild utredare att göra en bred översyn av arkivområdet. Det övergripande syftet med utredningen är att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden. Direktiven återges i bilaga 1.

Direktiven kan sammanfattas i fem teman, med en eller flera frågeställningar per tema:

– Arkivsektorn och samhällsutvecklingen. Översiktligt beskriva arkivsektorn och hur samhällsutvecklingen har påverkat och kan förväntas påverka förutsättningarna för arkivverksamheten och olika arkivinstitutioner.

– Regleringen av arkivområdet. Se över arkivlagstiftningen och näraliggande lagstiftning och vid behov lämna förslag på hur lagstiftningen kan anpassas till utvecklingen på området och för att tillgodose behov av rättsskipning, förvaltning, forskning och skydd för kulturarvet.

– Riksarkivets roll. Analysera Riksarkivets roll och lämna förslag på uppgifter i förhållande till andra myndigheter och arkivaktörer för att undvika överlappning och för att upprätthålla en god och säker informationshantering och möjliggöra en allsidig historiebeskrivning samt analysera de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter på kort och lång sikt av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer.

– De enskilda arkiven. Analysera om regleringen för de enskilda arkiven bör förändras för att kunna tillgodose behov inom rättskipning, förvaltning, forskning och skydd för kulturarvet samt analysera Riksarkivets och övriga arkivmyndigheters roll och uppgifter i relation till de enskilda arkiven och vid behov lämna förslag på hur dessa kan förändras. Konsekvenserna för de nationella minoriteterna ska belysas.
– Arkivstatistik. Utreda behovet av insamling av statistikuppgifter på arkivområdet och om statistiken bör utgöra officiell statistik, vilka uppgifter som i så fall bör samlas in och vilken myndighet som bör ansvara för statistiken.

Utredningens dialoger och insamling av synpunkter och förslag har i huvudsak utgått från dessa fem teman. Varje tema har försetts med konkreta frågeställningar som också har legat till grund för hur utredningens bedömningar och förslag har utformats.

Enligt direktiven ska uppdraget genomföras i nära dialog med Kammarkollegiet och ett urval av eller företrädare för berörda myndigheter, intresseorganisationer, företag, branschorganisationer och andra samhällsaktörer på området. Utredningen ska vidare samråda med företrädare för de nationella minoriteterna.

2.2 Arbetets genomförande

Utredningen har arbetat utifrån en kommunikationsplattform. Målet har varit att alla aktörer som är berörda och vill bidra ska kunna ta del av utredningens uppdrag, arbete och frågeställningar samt lämna synpunkter och förslag. Utredningen har haft ett stort antal dialogmöten med företrädare för olika delar av arkivsektorn samt deltagit i ett flertal konferenser och seminarier. Den expertgrupp som varit knuten till utredningen har också bidragit med värdefulla sakkunskaper om arkivområdet och med synpunkter och förslag om utredningens uppdrag och arbete.

2.2.1 Dialogmöten

Under hösten 2018 genomfördes en regional dialogturné där utredningen bjöd in företrädare för statliga, kommunala och regionala arkivmyndigheter, enskilda arkivinstitutioner och arkivorganisationer till dialogmöten vid fyra av de landsarkiv som ingår i Riksarkivet. Dialogerna hölls i Uppsala, Karlstad, Härnösand och Lund. Inför varje möte hade deltagarna förberetts med diskussionsfrågor. Deltagarna vid respektive dialog framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Deltagare vid utredningens regionala dialoger hösten 2018

Regionala dialoger	Deltagare
Uppsala, 22 augusti	Riksarkivet/Landsarkivet i Uppsala, Riksarkivet/Landsarkivet i Visby, Stockholms stadsarkiv, Västerås stadsarkiv, Regionarkivet Uppsala, Regionarkivet Visby, Föreningsarkiven Stockholms län, Folkrörelsearkivet för Uppsala län, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, TAM-Arkiv, Centrum för näringslivshistoria, Näringslivets Arkivråd (NLA), Föreningen för arkiv och informationsförvaltning (FAI), Näringslivsarkivens förening (NAF) och Folkrörelsernas Arkivförbund.
Karlstad, 14 september	Värmlandsarkiv, Riksarkivet/Landsarkivet i Göteborg, Regionarkivet Västra Götaland, Stadsarkiv Borås, Karlstads kommunarkiv, Region Värmland, Västra Götalandsregionen, Älvsborgsarkivet, Skaraborgs Föreningsarkiv, Bohusläns Föreningsarkiv, Föreningsarkivet Sydvästra Götaland och Föreningsarkivet i Värmland.
Härnösand, 5 oktober	Riksarkivet/Landsarkivet i Härnösand, Riksarkivet/Landsarkivet i Östersund, Riksarkivet/SVAR, Riksarkivet/MKC, Föreningsarkivet i Jämtlands län, Region Västerbotten, Näringslivsarkiv i Norrland, Norrbottens föreningsarkiv, Härnösands kommunarkiv, Region Västernorrland, Sametinget, Folkrörelsearkivet i Västerbotten, Ajtte, Arkiv och specialsamlingar vid Umeå universitet, Region Gävleborg, Östersunds kommunarkiv och Släktforskarföreningen DIS och hembygdsförbunden i Medelpad och Ångermanland.
Lund, 26 oktober	Riksarkivet/Landsarkivet i Lund, Riksarkivet/Landsarkivet i Vadstena, Stadsarkivet Malmö, Kronobergsarkivet, Blekingearkivet, Regionarkivet Arkivcentrum Syd, Skånes arkivförbund, Hallands arkivförbund, Östergötlands arkivförbund, Kalmar läns arkivförbund, Jönköpings läns folkrörelsearkiv, Kommunalförbundet Sydarkivera, Institutet för språk och folkminnen och Lunds universitetsbibliotek.

Under hösten 2019 har utredningen besökt Landsarkivet i Vadstena och Riksarkivet i Stockholm. Syfte har då varit att informera om och förankra utredningens bedömningar och förslag.

Utredningen har vidare genomfört ett flertal dialoger med berörda intressenter vid möten i utredningslokalerna på Karlavägen i Stockholm och vid besök på myndigheter och institutioner. Bland annat genomfördes ett möte i februari 2019 med arkivansvariga vid ett tiotal statliga myndigheter, där en frågeställning var vilka de främsta framgångarna, utmaningarna och problemen är när det gäller

att hantera, framställa, redovisa och bevara myndighetens allmänna handlingar. Bland deltagarna fanns företrädare för Kammarkollegiet, Polismyndigheten, Försäkringskassan, Trafikverket, Energimyndigheten, Läkemedelsverket, Migrationsverket, Transportstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

Utredningen gjorde i februari 2019 ett besök på Riksarkivet i Finland för att inhämta information om den planerade massdigitaliseringen av förvaltningens pappershandlingar samt förslaget om en informationshanteringslag. Den norska arkivutredningen gjorde ett studiebesök i Stockholm i juni 2018 och bjöd då bl.a. in den svenska arkivutredningen till dialog om likheter och skillnader i utredningarnas uppdrag och i ländernas arkivpolitik. Utredningen har också haft informella möten med de norska och finska riksarkivarierna.

För att få en uppfattning om arkivsituationen för samerna och de nationella minoriteterna har utredningen genomfört dialogmöten med företrädare för respektive grupp i maj 2019. Vid dialogerna deltog företrädare för Sametinget, Ájtte, Judiska släktforskarföreningen, Frantzwagner Sällskapet, É Romani Glinda, Svenska Tornedalingars Riksförbund och Sverigefinländarnas arkiv. Utredningen har i fråga om arkivsituationen för samerna även besökt Nordiska museet, Ájtte, Region Norrbotten och Norrbottens arkivcentrum, där Norrbottensmuseet, Föreningsarkivet i Norrbotten och Regionarkivet i Norrbotten ingår.

Utredningen har vid tre tillfällen deltagit vid möten med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Det första var med kultur- och fritidsberedningen i december 2018, det andra var en nätverksträff för de regionala kulturcheferna i juni 2019 och det tredje ett uppföljande möte med kultur- och fritidsberedningen i november 2019. Vid utredningens dialog med företrädare för kraftindustrin i september 2018 diskuterades kraftindustrins specifika frågor och behov inom informationsförvaltning och arkivering. Företrädare för urfolket samerna och de nationella minoriteterna har deltagit i dialoger med utredningen i maj 2019.

Bilaterala dialogmöten har även hållits med bl.a. Riksarkivet, Institutet för språk och folkminnen, Svenska Filminstitutet, Musikverket, Myndigheten för kulturanalys, Riksantikvarieämbetet, Ekonomistyrningsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecenter, Tillväxtverket, Mittuniversitetet i Sundsvall, Stockholms stadsarkiv, Sveriges universitet- och högskoleförbunds expertgrupp för arkiv-

och informationshantering, Föreningen för arkiv och informationsförvaltning (FAI), Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (SKA), Centrum för näringslivshistoria, TAM-Arkiv, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Sveriges släktforskarförbund, Sveriges hembygdsförbund, Arkiv Digital, Nätverket Nationellt ansvar för fotografi i Sverige och DIK.

2.2.2 Annan informationsinhämtning

Utredningsarbetet har även bedrivits på sedvanligt sätt genom insamling av uppgifter från forskning, utredningar, propositioner och rapporter samt genom benäget bistånd från olika myndigheter, institutioner och organisationer. Bl.a. har Riksarkivet, Skatteverket, Polismyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Digisam, Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Sametinget, Regionarkivet Stockholm, Stockholms stadsarkiv, Malmö stadsarkiv, Västerås stadsarkiv, Arkiv Sörmland, Värmlandsarkiv, Regionarkivet Västernorrland, Skånes Näringslivsarkiv, TAM-Arkiv, Centrum för näringslivshistoria, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Arkivnätverket Berta och Svenska Arkivförbundet bidragit med värdefulla uppgifter och sakkunskaper.

Riksarkivet har även inkommit med ett flertal underlag till utredningen:

- Helhetssyn på informationsförsörjning – Riksarkivets perspektiv, den 27 september 2018.
- Arkivutredningens frågor till arkivsektorn, den 23 november 2018.
- Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område, den 8 februari 2019.
- Riksarkivet, kommunerna och landstingen – Ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning, den 26 februari 2019.
- Bestämmelser om överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet i registerförfattningar, den 8 april 2019.
- Överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet, den 25 april 2019.
- Nationell arkivdatabas – NAD, den 4 juni 2019.
- Den digitala infrastrukturen, den 1 oktober 2019.

2.2.3 Seminarier och konferenser

Utredningen har även arrangerat och deltagit i flera seminarier. Under Almedalsveckan 2018 arrangerades ett seminarium med titeln ”Hur tar vi hand om samhällets information” och under Bokmässan i Göteborg 2018 arrangerades ett seminarium på temat ”Hur ska arkiven klara samhällets transformation?” I maj 2018 deltog utredningen vid de nordiska arkivdagarna på Island och presenterade då bl.a. utredningens direktiv och uppdrag.

Utredningen har vidare deltagit vid Svenska släktforskar-förbundets Släktforskardagar i september 2018, en konferens arrangerad av Föreningen för arkiv och informationsförvaltning (FAI) i november 2018, en konferens arrangerad av Föreningen arkivverksamma i landsting och kommun (FALK) i maj 2018, ett seminarium arrangerat av Förvaltningsavdelningens arkiv- och registratursektion i maj 2019, Svenska arkivförbundets vårmöte i maj 2019 samt nätverksträffar för lärosätenas arkivarier i november 2019. Utredningen har också medverkat vid större konferenser som Arkivforum i mars och november 2019 samt Framtidens arkiv och informationsförvaltning i september 2019.

2.2.4 Frågan om en parlamentarisk referensgrupp

Enligt direktiven ska utredningen i fråga om författningsförslag i grundlag arbeta i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Utredningen informerade i mars 2018 Riksdagens kulturutskott om utredningens uppdrag och arbete. Frågan om en parlamentarisk referensgrupp har sedan behandlats i samband med beredningen av frågan om överlämnande av allmänna handlingar från enskilt organ. Den senare frågan behandlas i kapitel 11. Utredningen föreslår där inga författningsförslag i grundlag och det har därför inte varit aktuellt att bilda en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

2.3 Från landsting till region

Regeringen beslutade den 5 september 2019 en proposition med bl.a. förslaget att beteckningen för kommuner på regional nivå ska ändras från landsting till region. Regeringens lagförslag innebär att ett antal

lagar ändras genom att den nuvarande beteckningen landsting byts ut mot region. Förslaget till ändringen innebär också att fullmäktige i kommuner på regional nivå ska benämnas regionfullmäktige i kommunallagen, vallagen och annan lagstiftning och att styrelsen ska benämnas regionstyrelse. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Riksdagen fattade beslut om ändringarna den 20 november 2019. Utredningen använder mot den bakgrunden beteckningen region i förslaget till ny arkivlag och arkivförordning samt i övriga författningsförslag.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller sjutton kapitel. Kapitel 1 omfattar utredningens författningsförslag, medan kapitel 2, 3 och 4 innehåller bakgrundsbeskrivningar till de följande kapitlen 5–15. Vart och ett av de kapitlen innehåller en redovisning av uppdraget, en form av nulägesbeskrivning, gällande bestämmelser och en redovisning av lämnade synpunkter och förslag. Varje kapitel avslutas med utredningens bedömningar och förslag. Kapitel 16 innehåller en redovisning av konsekvenserna av utredningens förslag och avslutningsvis lämnar utredningen sina författningskommentarer i kapitel 17.

3 Viktiga samhällsförändringar

3.1 Inledning

Det offentliga arkivväsendet har under historiens gång utvecklats genom olika samhällsförändringar och reformer som i förlängningen medfört en ökad och breddad dokumentation. Enligt utredningens direktiv står sektorn inför en rad utmaningar som ytterst har sin grund i de snabba förändringar som pågår. Flera statliga utredningar och akademiska framtidsanalyser har under senare år beskrivit viktiga samhällsförändringar. På ett övergripande plan har det handlat om förändringar som inte är kopplade till vissa sektorer i samhället utan om generella utvecklingslinjer.

Direktiven betonar övergången från analog till digital informationshantering som en central samhällsförändring för arkivsektorn, såväl på det offentliga som på det enskilda området. Många samhällsprocesser har numera internationella kopplingar, vilket genererar stora dokumentflöden som kan kräva hänsyn till olika internationella standarder. Den allt snabbare utvecklingen inom kommunikationsområdet innebär nya förväntningar på information och upplevelser som gör att nya relationer mellan producenter och användare uppstår. I en digital förvaltning måste den offentliga sektorn kunna säkerställa den egna informationens äkthet och sökbarhet genom god arkivhållning. Detta för att inte såväl rättskipningen och förvaltningen i sig, som t.ex. medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar ska undergrävas.

Utredningen beskriver i detta kapitel viktiga samhällsförändringar i Sverige och vår omvärld som på olika sätt kan förväntas påverka arkivsektorn. De konkreta konsekvenserna för arkivbildare, arkivinstitutioner och arkivmyndigheter, liksom för arkivpolitiken, kommer därefter att behandlas i kommande kapitel. Mot den bakgrunden pekar utredningen på följande viktiga samhällsförändringar:

– Digitaliseringen, som är den enskilt största faktor som lyfts fram i analyser och dialoger, och som rymmer många olika frågor om bl.a. ökande informationshantering och förbättrad kommunikation, liksom människors mer eller mindre realistiska förhoppningar och förväntningar.
– En hållbar utveckling, som innefattar grundläggande framtidsfrågor för världssamfundet om ett hotat klimat, insikten om begränsade resurser, kampen för en bättre miljö och kampen för fredliga, inkluderande och demokratiska samhällen.
– Den demografiska utvecklingen, som rymmer frågor om befolkningens sammansättning, globalisering med fler och närmare kontakter människor emellan, en betydande urbanisering, ökad migration i världen och en strävan från samhällets sida om ökad regional utveckling.
– Förvaltningspolitikens utveckling, som bl.a. omfattar frågor om internationella regleringar, krav på ökad samverkan myndigheter emellan, samhällsservice med medborgarnas behov i centrum, tillitsreformen i styrningen av offentlig sektor och tillkomsten av privata utövare av offentliga uppdrag.

Staten kan använda sig av flera tänkbara instrument för att påskynda eller begränsa förändringar i samhället. Det handlar närmast om regleringar i lagar och förordningar, om nya och förändrade myndighetslösningar samt omfördelning av ekonomiska resurser. I vissa fall har dock politiken ett begränsat inflytande över samhällets utveckling, vilket kan bero på att förändringarna ligger bortom politikens räckvidd. I andra fall är politikens påverkan indirekt och formad av hur enskilda människor, organisationer eller företag agerar. Vissa förändringsprocesser befinner sig dessutom bortom den nationella politikens direkta räckvidd genom att de är globala och inte följer nationsgränser.

3.2 Digitaliseringen

Många beskriver digitaliseringen som den mest omvälvande utvecklingen sedan industrialiseringen. Den beskrivs med uttryck som en katalysator, en möjliggörare och en motor för samhällsutveckling

och förutspås förändra samhället och våra institutioner i grunden.[1] Betydelse av tid och plats förändras. Digitaliseringen, som pågått sedan 1970-talet, är inte längre en trend. Vi lever i en konstant digital tillvaro där det går att söka information, kommunicera, samarbeta och leverera tjänster utan begränsning i tid och rum.

Begreppet digitalisering kan definieras på två sätt: dels som samhällelig digitalisering, dels som informationsdigitalisering. Med samhällelig digitalisering avses den ökade användningen av it i samhället där insamling och analys av stora datamängder kan innebära att kunskapen om och förståelsen för människan, samhället och miljön förändras.[2] Med informationsdigitalisering avses den process där information förs över från analogt till digitalt format. Informationsdigitalisering kallas i vissa sammanhang även digitisering.[3] Båda företeelserna har stor inverkan på arkivsektorn.

Ett annat sätt att beskriva digitaliseringsfrågan är att beskriva den utifrån fem aspekter:

1. digitaliseringens principiella karaktär,
2. internetanvändning, teknik och arbetsmarknad,
3. individualiserat innehåll, desinformation och digitalt deltagande,
4. öppna data och enskildas integritet samt,
5. informationsdigitalisering av analoga handlingar.

3.2.1 Digitaliseringens principiella karaktär

Digitaliseringen påverkar i allt snabbare takt i stort sett alla typer av verksamheter. Det gäller allt ifrån styrning av offentlig verksamhet till privat kommunikation. Sociala medier påverkar våra relationer, skapar nya förutsättningar för handeln, möjliggör nya typer av tjänster och ger oss möjlighet att bearbeta stora mängder information på individnivå, samt ger nya svar till både företag och forskare.[4] Samhället i dag kräver hög digital kompetens hos medborgarna, samtidigt som medborgarna i sin tur kräver ökad digital tillgång till samhällsservice, tjänster och information.

[1] För digitalisering i tiden (SOU 2016:89), s. 133.
[2] a.a. s. 131–132.
[3] En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår (SOU 2014:13), s. 28–29.
[4] Konstnär – oavsett villkor? (SOU 2018:23).

Digitaliseringen bedöms i ett samhälleligt perspektiv bidra till effektiviseringar, nya innovationer och större öppenhet. För den enskilde innebär digitaliseringen exempelvis att ärenden och tjänster kan utföras nästan var och när som helst. Det kan även handla om att ställa andra krav på det egna samhället då enskilda enkelt kan ta del av och jämföra förhållanden i olika länder, som exempel kan nämnas olika vårdmetoder.[5]

Digitaliseringskommissionen menar att vi bör betrakta den digitala utvecklingen som en övergång till ett helt nytt samhälle – det digitala – och att samhället och dess institutioner kommer att förändras i grunden.[6] Skillnaderna i kunskapsnivå och användarförståelse kan skapa kompetensklyftor mellan generationer. Barn i dag föds in i den digitala världen och har tillgång till ett digitalt utbud som präglas av olika sorters digital teknik och ett ständigt informationsflöde. Det ger den unga generationen ett helt annat utgångsläge.

Digitalisering och digital transformation

Begrepp som digitalisering och digital transformation kan vara svåra att förhålla sig till då betydelsen varierar. Den ursprungliga betydelsen av att digitalisera är att göra analog information digital. Den lagras, bearbetas och överförs på ett annat sätt än analogt material.

När internet blev en gemensam infrastruktur så ökade nyttan med digitalisering och samhället påbörjade en digital transformation. Det är inte ovanligt att begreppen ”digitalt” och ”internet” används synonymt. När något övergår från att vara analogt till att i stället vara digitalt uppstår det konsekvenser som individer, företag, organisationer och hela nationer måste förhålla sig till. Förändringar sker t.ex. med teknik, produkter, tjänster och beteenden. Begreppet ”digital mognad” anger hur långt en organisation kommit i sin digitala transformation. Nya digitala produkter och tjänster som gör det möjligt att hantera, kombinera och tillgängliggöra olika typer av data introduceras löpande på marknaden. Vissa av de nya tjänsterna, t.ex. sökmotorer, streamingtjänster och sociala nätverkstjänster, får globalt genomslag och förändrar beteenden för stora delar av befolkningen. Individer blir allt mer sammankopplade och bidrar därmed till en ökad globalisering.

[5] Digitaliseringens effekt på individ och samhälle – fyra temarapporter (SOU 2016:85), s. 164–166 och För digitalisering i tiden (SOU 2016:91), s. 137–138.
[6] SOU 2016:89.

Människors användarbeteenden förändras också av att allt fler produkter och tjänster konsumeras via internet och därmed finns tillgängliga överallt.[7]

Hur ser framtiden ut?

Vi kan förvänta oss att informationstekniken kommer att bli allt mer kraftfull och integrerad i olika processer. Det som förr krävde fysisk närvaro kommer att kunna göras på distans. Individer, företag, organisationer och hela nationer kan förväntas bli allt mer beroende av informationsteknik och digitala nätverk. Den ständigt ökande mängden tillgänglig information och problemen för upphovsmän att kontrollera flödet av information, har format en gratiskultur. Utvecklingen påverkar det kreativa skapandet och människors konsumtion. I viss mån har distinktionen mellan kulturproducenter och kulturkonsumenter upphävts. Svårigheten att kombinera ett öppet och fritt internet med en reglerad upphovsrätt har blivit en allt mer brännande fråga.

Den växande informationsmängden och det ökade antalet kanaler för information och eget skapande ställer stora krav på människors källkritiska förmåga. Det är inte bara mängden tillförlitlig information som har ökat, utan också mängden felaktig eller missvisande information.[8]

3.2.2 Internetanvändning, teknik och arbetsmarknad

I dag har så gott som alla i Sverige tillgång till internet och it-lösningar via datorer, smarta telefoner, surfplattor, m.m. Cirka 85 procent av befolkningen uppges ha en smart telefon och 65 procent en surfplatta. Som jämförelse hade endast 5 procent tillgång till en surfplatta 2011. Användningen av internet eller digitala tjänster är nära 100 procent i flera åldersgrupper, t.ex. uppges åtta av tio tvååringar använda internet för att titta på tv, video, spela spel eller använda läroappar.[9] Ungas medieanvändning har förändrats från att vara en avgränsad del av fritiden till att vara en integrerad del i vardagen.

[7] Joakim Jansson & Marie Andervin. Att leda digital transformation.
[8] Svenska framtidsutmaningar. Slutrapport från regeringens framtidskommission (Ds 2013:19).
[9] Internetstiftelsen. Svenskarna och internet 2017, s. 5–10.

Användarna är inte bara konsumenter utan också producenter i allt högre grad.[10] De som inte har samma möjligheter eller inte vill använda t.ex. smarta telefoner och digitala tjänster riskerar att bli mindre delaktiga i samhället.[11]

Digitaliseringen förknippas ofta med olika tekniker. Gemensamt för de olika teknikerna är att de bygger på att data har samlats in, som exempel kan nämnas stora datamängder (big data), artificiell intelligens (AI) och sakernas internet (Internet of Things, IoT). Insamling, analys och bearbetning av stora datamängder uppges vara en förutsättning för innovation och tillväxt. Stora datamängder som används tillsammans med andra tekniker kan bidra till effektiviseringar på t.ex. miljö- och klimatområdena.

Tekniken bakom AI kan beskrivas som program som efterliknar mänskligt beteende och tänkande eller program som kan utföra uppgifter som kräver mänsklig intelligens. Maskininlärning är ett delområde inom AI-fältet och innebär att program lär sig att dra slutsatser utifrån stora datamängder.[12] Med ”sakernas internet” avses föremål som har försetts med inbyggd teknik som sensorer, programvara och internetuppkoppling vilket gör att föremålen kan kopplas samman med andra föremål eller system för att utbyta data.[13] Exempel på sakernas internet är självkörande bilar och kroppsnära teknik som smarta armbandsur.

Den samhälleliga digitaliseringen förutspås få stora konsekvenser för arbetsmarknaden och ekonomin. Datainsamling och tekniker som AI och sensorer kan användas för att effektivisera och höja kvaliteteten inom flera samhällssektorer. Tunga lyft som sliter på människors kroppar kan t.ex. undvikas genom att man i stället använder robotar. Stora datamängder kan användas till att förbättra städers infrastruktur och miljö och skapa s.k. smarta städer. Samtidigt tror vissa bedömare att så mycket som hälften av dagens arbetstillfällen kommer att försvinna, såväl inom rutinbetonade yrken som inom tjänstemannayrken. I stället kommer behovet av personer med digital kompetens att öka. Det ställer i sin tur krav på ett utbildningssystem som möjliggör vidareutbildning och omskolning.[14]

[10] Statens medieråd. Ungar och medier 2017, s. 6–7.
[11] Internetstiftelsens webbplats.
[12] SKL. Artificiell intelligens. Möjligheter för välfärden, s. 4–5.
[13] Juridiken som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25), s. 150.
[14] Se t.ex. Digitaliseringskommissionen. Digitaliseringens transformerande kraft (SOU 2015:91) och Tankesmedjan Digital utmaning. Digitaliseringen är på riktigt (2017).

3.2.3 Individualiserat innehåll, desinformation och digitalt deltagande

Digitaliseringen beskrivs ofta i både positiva och negativa termer. Flera lyfter dock fram att det inte är tekniken i sig som är ett hot, det handlar snarare hur man väljer att använda den. Hot mot den personliga integriteten kan t.ex. uppstå som en följd av en del bildigenkänningstjänster.[15]

I landsbygdskommitténs slutbetänkande från 2017 betonas hur goda kommunikationsmöjligheter är nödvändiga för medborgarnas möjligheter att ta del av offentlig och kommersiell service. Utvecklingen av en e-förvaltning, där digitala tjänster i allt högre utsträckning utgör den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag, förutsätter en robust infrastruktur som stödjer användningen av dessa tjänster. Landsbygdskommittén menar att teknikutvecklingen kan bli en möjlighet för tillväxt i hela landet men även om digitaliseringen gör det möjligt att kommunicera med statliga myndigheter via nätet så finns det, enligt kommittén fortsatt behov av personlig kontakt med myndighetsföreträdare.[16] För att medborgarna ska känna tillit till de statliga myndigheternas verksamhet anser landsbygdskommittén att staten måste vara närvarande i hela landet, även i de områden som har en relativt liten befolkning.

Individualiserat innehåll och desinformation lyfts ofta fram som utmaningar eller hot. Många digitala tjänster, sociala medier såväl som digitala nyhetssajter, bygger på algoritmer som utgår från användarens tidigare aktiviteter. Användarna kan få ett unikt individualiserat informationsflöde som i förlängningen riskerar att förstärka användarnas verklighetsuppfattning och skapa s.k. filterbubblor. Olika användare rekommenderas olika nyheter eller sökträffar, vilket i förlängningen kan leda till frånvaron av gemensamma berättelser och förståelse. Behovet av mötesplatser mellan olika subgrupper i samhället ökar.[17]

Digitaliseringen bedöms också få konsekvenser för tilltron till samhällsinstitutionerna och demokratin. Termer som desinformation, fejknyheter och konspirationsteorier är vanligt förekommande. Det

---

[15] Svenska dagbladet. Ny teknik med fötterna i det förgångna, artikel publicerad den 1 mars 2018.

[16] För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1).

[17] Myndigheten för kulturanalys. Samhällstrender och kulturvanor: en omvärldsanalys (Rapport 2015:3).

handlar om avsiktligt vilseledande eller falska uppgifter som sprids i syfte att nå eller påverka en viss målgrupp, liksom en tro på att det finns en medveten konspiration utformad av samhällets makthavare.[18] Det är vanligt att desinformation och fejknyheter används för att försöka påverka demokratiska val.[19]

För många människor världen över har sociala medier blivit basala kommunikationskanaler och en viktig källa till nyheter om vad som pågår i omvärlden. Utöver detta är alternativen på internet flera, det är möjligt för den som vill att starta en blogg, en webbplats, eller en egen kanal på en kommersiell plattform för streaming, i avsikt att framföra sitt budskap. Det är sedan upp till mottagaren att bedöma trovärdigheten hos avsändaren, samtidigt som det är svårare att bedöma källan.

Traditionella kanaler för nyhetsspridning har till viss del tappat sin auktoritetsposition. En stor del av samhällsdebatten utspelas i dag på sociala medier och bakom betalväggar. Det reser frågor om tillgång och ansvar, dvs. att alla inte får del av samma information och det är inte tydligt vem som har ansvaret för att informationen finns kvar och kan granskas. En trend är t.ex. att grupper i sociala plattformar på nätet ersätter det organiserade föreningslivets roll att sammanföra engagemang för olika typer av intressen.

En annan fråga som uppmärksammats i samhällsdebatten är digitalt utanförskap. Från samhällets sida har flera initiativ tagits för att öka den digitala delaktigheten, för att främja ett källkritiskt förhållningssätt och för att öka medie- och informationskunnigheten.[20] Regeringen och SKL har avsatt särskilda medel för ett kompetenslyft av det digitala ledarskapet i kommuner och landsting.[21] Det finns också initiativ från det civila samhället, t.ex. nätverket Digital delaktighet.[22] Ett annat exempel är initiativet Politisk annonsering på Facebook som vill öka kunskapen om hur politisk annonsering går

[18] Sveriges television. Konspirationsteorier blir allt vanligare–ny bok utforskar varför, artikel publicerad den 28 augusti 2018.
[19] Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har hösten 2018 konstaterat att olika aktörer försökt påverka valprocessen genom bl.a. automatiserade twitterkonton och belastningsattacker. Från det amerikanska presidentvalet finns flera uppmärksammade exempel på påverkanskampanjer. Se även Statskontorets webbplats, avläst i september 2018, samt Sveriges televisions artikel om påverkanskampanjer i det amerikanska presidentvalet 2016, publicerad den 22 mars 2018.
[20] Regeringen. Pressmeddelande publicerat den 23 augusti 2018.
[21] Regeringens webbplats i september 2018.
[22] Nätverket Digital delaktighets webbplats, avläst i september 2018.

till och vilka budskap som riktas till andra målgrupper än den man själv ingår i.[23]

3.2.4 Öppna data och enskildas integritet

Ökad öppenhet kan bl.a. åstadkommas genom fri tillgång till offentliga uppgifter i form av s.k. öppna data, dvs. information som är tillgänglig utan inskränkningar i form av avgifter och med få eller inga tekniska eller rättsliga begränsningar för hur den får användas. Den grundläggande tanken är att den offentliga informationens värde uppstår först när informationen görs allmänt tillgänglig och används. Från ett medborgarperspektiv kan öppna data sägas främja insyn, transparens och delaktighet i samhället. Öppna data lyfts också fram som en betydande komponent för företagande genom möjligheten att via olika datakällor skapa tjänster och innovationer.

Öppenheten kan dock upplevas som ett hot mot den enskildas integritet. När allt fler offentliga uppgifter finns tillgängliga finns det risk för att uppgifter från olika källor kombineras på ett sätt som kan uppfattas hota integriteten. Ett uppmärksammat exempel är webbplatsen Lexbase.se. På webbplatsen publicerades en s.k. brottskarta över Sverige där det var möjligt att se vilka brottmål som förknippades med en viss adress och person.[24] Även arkivmyndigheterna får göra avvägningar mellan tillgänglighet och integritet. Riksarkivet beslutade t.ex. att avpublicera visst material i den digitala forskarsalen som en följd av EU:s dataskyddsförordning som trädde i kraft den 25 maj 2018.[25]

En fråga som har aktualiserats i samband med den ökade insamlingen av personuppgifter är möjligheten för var och en att kunna äga eller ta del av all information om sig själv från offentliga system. Det har också konstaterats att arbetet med informationssäkerhetsfrågor är viktigt för att stärka medborgarnas tillit och trygghet. Exempel på sådana åtgärder är inbyggt dataskydd (privacy by design) som innebär att hänsyn tas till integritetsaspekterna redan vid utformningen av it-system.[26]

[23] Webbplatsen www.politiskannonsering.se.
[24] Wikipedia, uppslagsord Lexbase, avläst i september 2018.
[25] Riksarkivets webbplats, Nyhetsarkiv, artikel publicerad den 25 maj 2018.
[26] eSam. Gemensamma framtidsutmaningar – och möjligheter, s. 34.

3.2.5 Digitaliseringens konsekvenser för arkivsektorn

Digitaliseringen med nya tekniker och andra typer av handlingar har under lång tid beskrivits som den största utmaningen för arkivsektorn. Den stöper om vissa principer i grunden, såsom begreppet arkivbeständighet och förbättrad tillgänglighet. En elektronisk handling är svårare att bevara i oförvanskat skick än en pappershandling. Det krävs också en kontinuerlig förvaltning för att handlingarna ska kunna läsas och användas även i framtiden.

Arkiven bör kunna bidra till ökad öppenhet och delaktighet. Det förutsätter att arkiven uppfattas som trovärdiga källor, där användarna kan hitta oförvanskad information. Arkivinstitutionerna kan likt andra kulturorganisationer samla in, bevara och tillgängliggöra material från grupper som vanligtvis inte brukar få utrymme i samhällsdebatten eller rörelser som inte fungerar på samma sätt som traditionella arkivbildare. På så sätt bidrar arkivverksamheten till förväntningarna om en allsidig historieskrivning.

Arkivens roll är att bidra till en allsidig historieskrivning och stå som garant för att historiska kvarlevor bevaras i ett oförvanskat skick, inte att ha en uppfattning om vad som är sant eller falskt. Såväl arkiv som bibliotekssamlingar innehåller originalhandlingar och material som representerar olika uppfattningar och skeenden i historien. Genom att erbjuda oförvanskad information kan arkiven verka som motvikt till desinformation och fejknyheter.

Inom arkivsektorn finns det en motrörelse mot individens rätt att bli bortglömd. Att begränsa vad andra får veta om dig innebär inte att du ska kunna kräva att få den egna historien raderad ur arkiven. En risk är också att man av omsorg om individen avstår från att nedteckna vissa personuppgifter. Frånvaron av korrekta uppgifter kan innebära problem för den enskilda individen, för myndighetsutövningen och för en framtida historieforskning.[27]

Den process där informationen förs över från analogt till digitalt format – informationsdigitaliseringen – är den form av digitalisering som oftast behandlas inom kulturarvssektorn. Digitalisering sker bl.a. för att kunna bevara information vars bärare inte längre finns tillgängliga och för att kunna användas i nya strukturer för informationssökning. Regeringen fastslår i 2017 års kulturarvsproposition att information som digitaliserats med statlig finansiering ska vara enkelt

[27] Riksarkivet. Arkivutredningens frågor till arkivsektorn.

tillgänglig för användarna och att tillgängligheten inte ska hindras genom avgifter. Informationen ska, inom ramen för vad som gäller enligt bl.a. upphovsrättslagstiftningen, kunna vidareutnyttjas och olika intressenter ska kunna bidra till den samlade informationen. Allmänhet, forskning och användare inom övriga samhällssektorer ska kunna dra nytta av informationen.[28]

3.3 Hållbar utveckling

Klimatförändringar pekas av många ut som en av de mest övergripande utmaningarna för vårt samhälle, det är en fråga om hela vår civilisations överlevnad. Människans verksamheter har en allt större påverkan på miljön, våra ekosystem och vårt klimat. Sett ur ett globalt perspektiv råder det enligt de flesta bedömare ingen tvekan om att mänskligheten i många avseenden lever över jordens tillgångar och att utvecklingen är ohållbar.[29] För att motverka utvecklingen krävs globala, nationella, regionala och lokala åtgärder inom flera politikområden.[30]

Som grund för arbetet med en hållbar utveckling finns de globala mål som antagits internationellt under rubriken Agenda 2030. Enligt regeringen ska Sverige vara ledande i genomförandet av agendan. Det innebär en successiv omställning av Sverige som modern och hållbar välfärdsstat, på hemmaplan och som del av det globala systemet.[31]

3.3.1 Globala målen för hållbar utveckling

Förenta Nationerna (FN) antog i september 2015 Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling. Målen syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. Sammanlagt har 17 mål formulerats för att skapa social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet.[32]

[28] Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116), s. 184.
[29] Delaktighet och jämlikt inflytande. Låt fler forma framtiden (SOU 2016:5).
[30] Regeringskansliet. En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.
[31] Agenda 2030 och globala målen, regeringens webbplats.
[32] 17 globala mål för en hållbar utveckling, regeringens webbplats.

Målen befinner sig på en övergripande nivå och kan rymma många olika åtgärder och aktiviteter inom en bred krets av samhällssektorer. Det gäller t.ex. mål 1 ”Ingen fattigdom”, mål 3 ”God hälsa och välbefinnande”, mål 4 ”God utbildning för alla” och mål 5 ”Jämställdhet”. Sverige har i en rapport om genomförandet av Agenda 2030 uppmärksammat kulturens roll i samhällsutvecklingen, bl.a. under mål 10 ”Minskad ojämlikhet”. Mål 16 handlar om att främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling, tillgång till rättvisa för alla samt effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer. Det är ett mål som av allt att döma bl.a. förutsätter en god och offentlig arkivhantering i samhället.

3.3.2 Genomförandet av Agenda 2030

Regeringen gav i april 2016 ett stort antal statliga myndigheter i uppdrag att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Enligt regeringsbeslutet skulle myndigheterna bedöma vilka mål och delmål i agendan som dess verksamhet har störst inverkan på, såväl på nationell som på internationella nivå. På kulturområdet ingick Riksantikvarieämbetet i kretsen av utvalda myndigheter.[33] Ett femtiotal myndighetschefer skrev 2017 under en avsiktsförklaring om att samverka för att uppnå de globala målen. Bland de anslutna myndigheterna finns bl. a. Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Statens kulturråd (Kulturrådet) och Konstnärsnämnden.[34]

Riksarkivet framhåller att arkivsektorn och den statliga arkivmyndigheten i samma grad som andra delar av samhället är viktiga för utvecklingen av ett hållbart samhälle.[35] I sin slutredovisning av regeringsuppdraget kring förvaltningsgemensamma specifikationer lyfter myndigheten särskilt Agenda 2030 och menar att arkiven stärker samhällets kunskapsutveckling, både individuellt och kollektivt.

Arkiven har stor betydelse för tryckfrihet och offentlighet och är ett gemensamt demokratiskt instrument. Riksarkivet menar att värdet av att bevara och tillgängliggöra arkiven framgår av de globala målen och då i synnerhet Mål 16 – Främja fredliga och inkluderande sam-

[33] Regeringsbeslut den 7 april 2016 (Fi2016/01355/SFÖ).
[34] Gemensam avsiktsförklaring. Svenska myndigheter i samverkan för Agenda 2030.
[35] Riksarkivet Slutredovisning av regeringsuppdrag om förvaltningsgemensamma specifikationer (RA-2018/12648).

hällen för hållbar utveckling, tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer. Det handlar om att säkerställa allmän tillgång till information och skydda grundläggande friheter, i enlighet med nationell lagstiftning och internationella avtal. Vidare ska det främja rättssäkerheten på nationell och internationell nivå samt säkerställa lika tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva och transparanta institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer.

3.3.3 Den demografiska utvecklingen

Demografi är vetenskapen om den mänskliga befolkningens struktur och utveckling i relation till tillväxt, åldersfördelning, bosättning och befolkning i arbetsför ålder. Eftersom demografiska förändringar hör samman med ekonomiska förändringar blir demografi ett viktigt verktyg för att bl.a. förstå samhällsekonomiska förändringar i framtiden. Det är ett relativt säkert prognosverktyg eftersom åldersstrukturer ändras långsamt, då vissa generella drag i befolkningsutvecklingen kan förutses med förhållandevis god precision, medan andra är mer osäkra.

Nedan beskrivs fyra olika trender: att vi blir fler och äldre, att samverkan över nationsgränser ökar, att fler och fler bor i storstäder, att migrationen i världen ökar och att samhället agerar för att hela Sverige ska leva.

3.3.4 Vi blir fler och äldre

Det finns flera utmaningar med att förutse befolkningens framtida sammansättning och utveckling. Hur många vi blir och hur gamla vi blir påverkas av flera faktorer. En är hur den framtida fruktsamheten utvecklas, en annan är in- och utvandringens storlek och en tredje faktor är dödligheten. Dessa faktorer beror i sin tur på flera osäkra samhällsstrukturer. Speciellt in- och utvandringen till och från Sverige har varierat kraftigt mellan åren. Det beror bl.a. på den ekonomiska konjunkturen, näringslivets globalisering, oron i världen och svensk invandringspolitik. Medicinska framsteg och livsstilsförändringar påverkar också människors livslängd.

Trots dessa osäkerheter kan man konstatera att vi i dag är friskare och lever allt längre, vilket har öppnat nya möjligheter för människor att utvecklas, arbeta och förverkliga sina drömmar. Flera bedömningar pekar på att medellivslängden kommer att fortsätta öka under de närmaste decennierna. Att vi lever allt längre för samtidigt med sig nya utmaningar för hela samhället, inte minst när det gäller välfärdssystemens och välfärdsfinansieringens hållbarhet. En del av utmaningen är att andelen befolkning i arbetsför ålder sjunker, vilket leder till att allt färre ska försörja allt fler.[36]

3.3.5 Ökad samverkan över nationsgränser

Globalisering handlar om att nationer blir mer sammanflätade och att samverkan över nationsgränserna blir allt viktigare. I vid mening syftar man på handelns och arbetskraftens rörlighet, gränsöverskridande investeringar, kapitalflöden samt utbyte av kunskap och information mellan länder. Möjligheterna till produktion, konsumtion och kommunikation har förändrats dramatiskt de senaste åren, främst genom omfattande teknikutveckling.[37]

Globaliseringen leder också till att fler samhällsfrågor kräver internationell politisk samverkan. Inget land kan på egen hand återställa vare sig den ekonomiska, ekologiska eller sociala obalansen i världen. Nationalstaterna är fortsatt viktiga, men deras betydelse har minskat i takt med att de påverkas av olika globala flöden. Det gör att inget land, i synnerhet inte små och exportberoende länder som Sverige med drygt en promille av världens befolkning, kan avskärma sig från omvärlden.[38]

Utvecklingen bedöms dock inte på samma sätt av alla. I den politiska debatten har det länge funnits en spänning mellan dem som ser ett ökat beroende av och utbyte med omvärlden som en möjlighet och dem som i högre grad ser utvecklingen som ett hot mot lokala traditioner och sedvänjor. Den traditionella placeringen av politiska positioner längs höger-vänster-skalan har enligt många kompletterats av en GAL–TAN-skala, där GAL står för en grön, alternativ och libertariansk, medan TAN står för traditionell, auktoritär och nationalistisk. Den nuvarande arkivpolitiken är i grunden nationell, den ut-

[36] Svenska framtidsutmaningar (Ds 2013:19).
[37] a.a.
[38] a.a.

går från nationella uppdrag och nationen sätter huvuddelen av ramarna, medan verksamheten är alltmer gränsöverskridande. Ägande av samhällsviktiga verksamheter kan ligga utanför Sverige eller finnas inom multinationella företag vilket innebär en utmaning för arkivsektorn.

3.3.6 En betydande urbanisering

Världens befolkning koncentrerats alltmer till storstäderna. Sveriges urbaniseringstrend är jämförbar med andra likartade länder i Europa. Cirka 85 procent av befolkningen bor i tätorter. I de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö bor cirka 50 procent av Sveriges befolkning.[39]

Under de senaste 40 åren har förortskommunerna runt storstäderna haft den största befolkningstillväxten, en ökning med 70 procent, samtidigt som befolkningen i glesbygdskommunerna har minskat med 20 procent.[40] Statistiska centralbyråns regionala prognoser visar att befolkningen i glesbygdskommuner kommer att fortsätta minska. Den befolkningsökning som skett i Sverige under de senaste åren har således inte fördelat sig jämnt över landet och den bilden väntas inte förändras framöver.[41]

Urbaniseringen leder också till att människors syn på stad och landsbygd förändras. Många ser staden och de livsmönster vi förknippar med storstaden som den kulturella normen. Staden kopplas samman med modernitet, framgång och utveckling, medan landsbygden kopplas ihop med motsatta värden. Samtidigt uppstår det klyftor mellan landsbygdsbefolkningens och stadsbornas behov. Majoriteten av de som är yrkesverksamma lever i storstäderna, medan äldre utgör en högre andel i glesbygden. Det är således inte bara antalet bosatta som skiljer sig mellan stad och landsbygd.[42] Utvecklingen med ungdomar som flyttar från mindre orter till större städer har skapat en åldersstruktur med en hög andel äldre i stora delar av landet. Det är en utveckling som väntas fortsätta, vilket medför stora påfrestningar på kommunernas ekonomi och verksamhet samt svårigheter att klara arbetskraftsförsörjningen i både offentlig och privat verksamhet.[43]

---

[39] a.a.
[40] Boverket. Vision för Sverige 2025.
[41] a.a.
[42] a.a.
[43] En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77).

Befolkningsminskningen i stora delar av landsbygderna leder till en försämring av både den offentliga och kommersiella servicen och skillnaderna i levnadsvillkor mellan olika delar av landet ökar. Det finns enligt bedömare en uppenbar risk för att stad och land fortsätter att glida isär. I sin tur leder detta till att de som bor utanför de växande stadsregionerna ges sämre möjligheter till utbildning, arbete, boende eller vardagsnära service och kultur.[44] I sammanhanget är det mycket angeläget att även lyfta fram arkivsektorns betydelse för den lokala servicen och kulturen.

3.3.7 En ökad migration

Ända sedan tidernas begynnelse har människor rört sig mellan områden, regioner och olika delar av världen. Migration är en del av den mänskliga existensen. Under perioder har Sverige framför allt varit ett emigrationsland, men under de senaste decennierna har Sverige kommit att bli ett invandringsland. Andelen födda utomlands var 2013 cirka 15 procent.[45] Vid årsskiftet 2019 utgjorde gruppen utrikes födda cirka 19 procent av Sveriges befolkning.[46]

I en globaliserad värld ökar migrationen. Många människor tvingas fly undan krig, våld, förtryck, naturkatastrofer och klimatförändringar men det finns även andra skäl till varför man migrerar. Det kan handla om familjebildning, studier eller arbete. Migration är i grunden ett socialt och ekonomiskt fenomen och bakomliggande orsaker varierar, målet är dock ofta en önskan om bättre livskvalitet. Migrationen har bidragit till att utveckla Sverige på olika sätt. Utmaningar som följer handlar inte om att migranter söker sig till Sverige, utan om migranternas integration, inte minst på arbetsmarknaden.[47]

Sveriges stigande antal invånare med utländsk bakgrund beror på ett ökat antal asylsökande, en växande arbetskraftsinvandring från övriga Europa, fler utländska studenter som studerar i Sverige och ett växande antal svenskar som återvänt efter att ha bott utomlands. Även genom medlemskapet i EU har migrationen mellan Sverige och andra medlemsländer ökat.[48]

---

[44] För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1).
[45] Svenska framtidsutmaningar (Ds 2013:19).
[46] Uppgifter från Statistiska Centralbyrån den 3 september 2019.
[47] Framtidskommissionen. Svenska framtidsutmaningar (Ds 2013:19).
[48] Konstnär – oavsett villkor? (SOU 2018:23).

3.3.8 Strävan efter regional utveckling

Med en ökad globalisering och en allt snabbare urbanisering är det många bedömare som ser en överhängande risk för en utarmning av betydande delar av landet. För att förhindra en sådan utveckling har det länge funnits en politiskt uttalad ambition om en regional utveckling, kombinerad med aktiva insatser, där syftet är att hela Sverige ska leva. De insatser staten vidtagit handlar t.ex. om att främja förtagssamheten i regionerna, om utlokalisering av statliga myndigheter, om etablering av högskolor på andra orter än de traditionella och om olika former av statliga bidrag riktade till regionala och lokala aktörer. Det kommunala självstyret är också ett viktigt inslag i den samhällsmodell som syftar till att hela landet ska omfattas av en god samhällsservice.

Flera forskare och samhällsplanerare bedömer att framtidens arbetsmarknad kommer att finnas i större regioner, s.k. megaregioner. Utmärkande för dessa är universitet, välutbildade människor, kreativa kluster och god infrastruktur. Megaregionerna delar ekonomiska länkar, kultur och historia men kan ligga inom flera landskap eller mellan länder, som exempelvis Öresundsregionen. Ett annat mönster att följa är framväxten av olika regionala tillväxtnoder, exempelvis Umeå eller Linköping där en gemensam nämnare ofta är att de är universitets- eller högskoleorter.[49]

På kulturområdet handlar det regionala perspektivet i hög grad om kultursamverkansmodellen. Den sjösattes 2011 för att skapa ett ökat utrymme för regionala prioriteringar och variationer vad gäller det statliga stödet till regionala kulturinstitutioner. Regioner som ingår i modellen beslutar, i samverkan med länets kommuner och kulturlivet, hur det statliga bidraget fördelas till regional kulturverksamhet. Samtliga regioner, utom Stockholm, är sedan 2013 med i modellen. Inom ramen för modellen fördelas även statsbidrag till enskilda arkivinstitutioner.[50]

Regeringen vill också få till en bättre spridning i landet av de statliga myndigheterna. Det handlar bl.a. om att det ska finnas statliga jobb för tjänstemän och akademiker utanför de större städerna. Mot den bakgrunden har flera statliga myndigheter nyligen omlokaliserats, bl.a. är Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) lokaliserad till Sundsvall och Myndigheten för kulturanalys har nyligen flyttat till

[49] a.a.
[50] Kulturrådet. Kultursamverkansmodellen – regional kultursamverkan.

Göteborg. Arkivsektorn har inte omfattats av regeringens beslut om omlokaliseringar, men av instruktionen för Riksarkivet framgår att myndigheten ska ha landsarkiv i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena och Visby.[51]

Frågan om regional utveckling och statens närvaro i olika delar av landet berör således arkivsektorn på flera sätt redan i dag. I det sammanhanget får digitaliseringen, önskemål om en hållbar utveckling, den demografiska utvecklingen och de nya inslagen i förvaltningspolitiken stor påverkan.

3.4 Nya inslag i förvaltningspolitiken

Arkivverksamheten är en grundläggande del av den offentliga förvaltningen. Det övergripande syftet med utredningens uppdrag är att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden. Därför är nya inslag i förvaltningspolitiken viktiga att ta i beaktande.

I det här avsnittet behandlas fem olika teman med kopplingar till den förda förvaltningspolitiken. Det handlar om att det finns färre men större statliga myndigheter, privatiseringen av statliga och kommunala myndighetsuppgifter, utformningen av tillitsreformen, kraven på ökad samordning myndigheter emellan samt internationella regleringar.

3.4.1 Färre men större statliga myndigheter

Sedan 1970-talet har antalet statliga myndigheter blivit färre. Det handlar framför allt om att myndigheter har slagits samman och centraliserats. De regionala och lokala myndigheterna fungerar numera som enheter eller kontor. Minskningen innebär dock inte att antalet anställda har blivit färre utan förändringen innebär att myndigheterna i stället har blivit större. I och med att verksamheterna ofta stöds av eller hanteras i it-system har även ansvaret för de allmänna handlingarna och arkiven centraliserats.

Den förändrade myndighetsstrukturen har haft betydelse för arkivsektorn. Utvecklingen har t.ex. inneburit att landsarkiven fått färre till-

[51] 19 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.

synsobjekt och färre underlag för leveranser i sina distrikt. Behovet av rådgivning är dock fortfarande aktuellt enligt representanter från Riksarkivet och andra arkivmyndigheter.

3.4.2 Privatisering av myndighetsuppgifter

Under den senare delen av 1980-talet kom flera verksamheter som bedrivits av statliga myndigheter att överföras till privaträttsliga organ, som exempel kan nämnas bolagiseringen av affärsverken Televerket och Postverket. Under 1990-talet skedde en liknande förändring hos kommunerna där verksamheter från kommunala nämnder har flyttats över till bolag. På senare år har också kommuner och regioner i allt större utsträckning köpt verksamheter av privata utförare i stället för att utföra verksamheten i egen regi.[52]

Kommuner, landsting och regioner köpte 2016 verksamhet från över 11 000 olika utförare med unika organisationsnummer, en ökning med 7 procent jämfört med året innan. Utförarna är olika stora, från enmansföretag till stora vård- eller utbildningsföretag. Utvecklingen av valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, har enligt uppgift varit en avgörande faktor för framväxten av privata utförare inom omsorg och socialtjänst. Drygt hälften av alla kommuner, 161 stycken, hade 2016 infört valfrihetssystem enligt LOV. Av LOV-kommunerna har 98 procent valfrihetssystem inom hemtjänsten, men systemet tillämpas inom ett stort antal av kommunens verksamhetsområden som avser välfärdstjänster.[53]

Detta leder till flera svåra avvägningar för arkivmyndigheterna. För enskilda aktörer inom välfärdssektorn gäller ofta att de har en eller flera kommuner som huvudmän för en upphandlad verksamhet, speciellt om man bedriver verksamhet i olika delar av landet. Kommunen kan ta in handlingar från sina leverantörer samtidigt som det kan finnas bestämmelser i speciallagstiftning om hur olika handlingar och uppgifter från såväl upphandlade underleverantörer som enskilda huvudmän ska hanteras och bevaras.

Vidare finns det ett antal privata institutioner som i vissa fall jämställs med myndigheter och då omfattas av offentlighetsprincipen och arkivlagens bestämmelser. Enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekre-

[52] SKL. Köp av verksamhet 2016. Kommuner, landsting och regioner 2006–2016, s. 59–60.
[53] a.a.

tesslagen (2009:400), OSL, ska den rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen, i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till OSL. Den ökande privatiseringen av tidigare myndighetsuppgifter har också lett till att det finns ett antal enskilda organ med offentligt åtagande som under vissa omständigheter inte omfattas av offentlighetsprincipen och arkivlagstiftningen. Även dessa arkiv, i de delar som avser det offentliga åtagandet, kan vara av intresse för rättskipning, förvaltning och forskning.

3.4.3 Tillitsreformen

Enligt regeringen är tillitsreformen en prioriterad process för det offentliga Sverige. Reformen handlar om att utveckla en tillitsbaserad styrning med fokus på medarbetarnas kunskap och på minskad detaljstyrning. Målet är att proffsen i offentlig sektor ska tillåtas vara proffs. Därigenom skapas större nytta och kvalitet för medborgarna. Som ett led i den processen inrättades 2016 en delegation med uppdrag att arbeta för ökad tillit i styrningen av den offentliga sektorn och välfärdstjänsterna. Delegationen har i oktober 2019 lämnat sitt betänkande.[54]

3.4.4 Samverkan om e-förvaltningsprojekt

Riksdagen har i ett tillkännagivande från april 2016 anfört att regeringen dels bör se till att de statliga myndigheterna på ett bättre sätt samverkar över myndighetsgränserna med e-förvaltningsprojekt, dels bör säkerställa att myndigheterna lägger ett ökat fokus på att ta fram fler e-tjänster.[55] Enligt regeringens it-politiska mål ska Sverige vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

Genom åren har flera utredningar, råd, delegationer och kommissioner tillsatts för att främja utvecklingen av digitaliseringen av förvaltningen och samhället i stort.[56] De senaste tio åren har arbetet drivits av bl.a. E-delegationen, e-samverkansprogrammet och DIGG. Gemensamt för de olika verksamheterna är bl.a. ett ökat fokus på samverkan

[54] Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43).
[55] Bet. 2015/16:FiU25, rskr. 2015/16:208.
[56] Riksrevisionen. Den offentliga förvaltningen – enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RIR 2016:14), s. 19–20.

myndigheter emellan, minskat uppgiftslämnande och behovsdriven utveckling där användarens behov står i centrum. Ökad myndighetssamverkan och gemensamma system innebär en utmaning för arkivsektorn så till vida att det ibland är otydligt vilken myndighet som ska ansvara för arkivbildningen.

Den digitalt samverkande förvaltningen ställer delvis nya krav på arkivsektorn. Det handlar t.ex. om arkivbildaransvar när flera myndigheter arbetar i en gemensam verksamhet och gemensamma system. Det handlar också om överlappande eller motstridiga krav på informationshanteringen som myndigheterna är skyldiga att leva upp till. Även om vikten av att ha ett livscykelperspektiv på informationshanteringen lyfts fram i många sammanhang så betraktas arkivfrågorna i vissa fall som en slutfas. Frågan om e-arkiv engagerar stora delar av arkivsektorn och det är angeläget att man kommer fram till en lösning. Det är troligt att kostnadseffektiviteten ökar om arkivaspekten beaktas redan från början i stället för i slutfasen av ett e-arkivs livscykel. En gemensam e-arkivtjänst är avgörande för hanteringen av det digitalt födda arkivmaterial som ökar kraftigt i omfång.

3.4.5 Internationella regleringar

Medlemskapet i EU har bl.a. inneburit ett tillskott av nya övergripande regleringar som på olika sätt träffar arkivsektorn. Ett av de mest kända exemplen är dataskyddsförordningen som gäller för såväl offentliga som enskilda arkiv. Ett av syftena med förordningen är att skydda individers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Företrädare för arkivsektorn har vittnat om att dataskyddsförordningens bestämmelser om hårda sanktioner vid brott mot förordningen gjort att medvetenheten om arkivens betydelse har ökat generellt i samhället.

Ett annat exempel är det s.k. PSI-direktivet som säger att myndigheter bör tillgängliggöra sina offentliga data för vidareutnyttjande, fritt eller enligt standardiserade och generösa villkor, för att bidra till ökad öppenhet i offentlig förvaltning och bättre service.[57] Ett ytterligare exempel är EU-direktivet Inspire, som syftar till att bygga upp

[57] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

en europeisk infrastruktur för geodata.[58] Direktivet ska göra det möjligt att dela geodata mellan organisationer inom den offentliga sektorn och underlätta allmänhetens tillgång till geodata i hela Europa.

EU-förordningen eIDAS innebär att det sedan den 29 september 2018 är obligatoriskt för offentliga e-tjänster att tillåta inloggning också med utländska e-legitimationer.[59] Kravet omfattar i princip alla e-tjänster där man loggar in med exempelvis BankID eller Mobilt BankID.

EU-medlemskapet påverkar sålunda arkivsektorn på flera olika sätt, i första hand genom de rättsakter som Sverige är skyldigt att följa. Det kan handla om bevarandetider för olika slags dokumentation, krav på rapportering till olika EU-organ och andra krav kring vilka format och standarder som ska användas.

Medlemskapet i EU öppnar också för olika typer av ekonomiskt stöd. Ett exempel är Horisont 2020, EU:s ramprogram för forskning och innovation. Programmet är världens största satsning på forskning och innovation och har en total budget på cirka 80 miljarder euro. Open Access innebär att vetenskaplig information görs tillgänglig online för andra att läsa och återanvända utan kostnad. Open access till forskningsdata refererar till rätten att ha tillgång till och återanvända digital forskningsdata.

Det är inget krav för projekten inom Horizon 2020 att publicera forskningsdata men samtliga projekt inkluderas automatiskt i en pilot för data management (Open Research Data Pilot, ORD), initierad av kommissionen. En genomtänkt datahantering ska på så sätt vara en naturlig del av forskningen.

[58] Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).
[59] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

4 Beskrivning av arkivsektorn

4.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven översiktligt beskriva arkivsektorn. Arkivsektorn kan något förenklat sägas omfatta alla typer av arkivverksamheter med dess olika aktörer. Arkiven och de olika arkivinstitutionerna har en lång historia. Olika delar av arkivverksamheten och sektorn har också förändrats över tid.

I kapitlet beskrivs arkivväsendets historiska utveckling och arkivteori och terminologi. Den större delen ägnas åt att beskriva olika delar av arkivsektorn i vid bemärkelse. Beskrivningen omfattar såväl den offentliga och den enskilda arkivsektorn som användarna och användningen och en jämförande beskrivning av arkiv-, bibliotek- och museiverksamheterna. Kapitlet behandlar utbildning, yrken och branschorganisationer, särskilda typer av arkivmaterial, och näringsverksamhet på arkivområdet.

4.2 Arkivväsendets historiska utveckling

Så länge det funnits behov av att lagra information har det existerat någon form av arkiv. Begreppet ”arkiv” kommer av senlatinets ”archivum” som i sin tur bygger på den klassiska grekiskans ἀρχεῖον (arkheîos) = byggnad för offentliga myndigheter, rådhus. Ytterst har begreppet sin grund i det grekiska verbet ἄρχειν (arkhein); att styra eller härska. Arkivbegreppets etymologi är alltså historiskt nära förknippat med vad som i dag skulle kunna benämnas offentlig förvaltning och maktutövning, vilket också speglas i statsmaktens långa och nära förhållande till arkivverksamheten.

De äldsta arkiven är en del av arkeologin. Arkivet kan sägas ha fötts den dag de styrande fann det angeläget att sätta något viktigt på pränt och dokumentera det för framtiden. Det kan handla om

folkräkningar, skatter eller inventeringar av tillgångar. De äldsta arkiven är således en följd av skrivkonsten och återfinns redan i de första civilisationerna. Arkiven som samhällets centrala minnesfunktion har sedan genom historien förblivit en förutsättning för stabila statsbildningar och i takt med att statsapparaten vuxit gett redskap för att utöva kontroll och makt över stora avstånd i tid och rum.

Synen på arkiven och deras uppgifter har dock gått igenom stora förändringar genom tiderna. Det gäller också arkivariers uppfattning om sig själva och sina yrkesroller. Arkivarieyrket har från början präglats av en ämbetsmanna- och byråkratkultur. Från att länge ha tjänat statens eller kungamaktens egna intressen har arkiven och arkivarierna i dag snarare fått rollen av förvaltare av ett gemensamt minne, med viktiga uppgifter såväl för förvaltning som för kulturarv och demokrati. De offentliga arkiven innehåller både handlingar från myndigheternas verksamheter och från enskilda organisationers och individers liv.

Arkivväsendet och arkivsektorn kan användas synonymt. Här används arkivväsendet eftersom avsnittet nedan avser en övergripande och allmän beskrivning av utvecklingen av arkiven som fenomen, både internationellt och i Sverige. Beskrivningen av arkivinstitutionernas framväxt är däremot avgränsad till Sverige.

4.2.1 Arkivens roll förändras med samhällsutvecklingen

Förändrade värderingar, utbyggnaden av förvaltningen och utvecklingen av tekniken påverkar vad och hur något dokumenteras. Detta avspeglas i arkivens omfång, innehåll och användning. Vilken slags dokumentation som bevaras har också skiftat över tid Förändrade värderingar, utbyggnaden av förvaltningen och utvecklingen av tekniken påverkar vad och hur något dokumenteras. Utvecklingen av arkivens funktion och verksamheter har beskrivits och grupperats i fyra olika paradigm eller faser: arkiven som rättighetsdokumentation, arkiven som historiska källor, arkiven som källor för öppenhet och medborgerliga rättigheter och arkiven som källor till upprättelse och identitetsskapande. De olika faserna har på olika sätt påverkat

vad som dokumenteras i samhället, vad som bevaras och på vilket sätt arkiven används.[1]

Arkiven som källor till rättighetsdokumentation

I den arkivvetenskapliga litteraturen framhålls att arkiven har en lång historia, så länge som det har funnits ett behov av att dokumentera och bevara information, har det funnits arkiv. De äldsta typerna av dokumentation som har återfunnits behandlar kvantitativa uppgifter om t.ex. skördar och råvaror, boskap, ägandeförhållanden, skatteuttag och soldatutskrivningar. Dokumentationen bevarades och bildade arkiv för att skydda rättigheter och egendom. Arkiven fungerade som bevis för att ett visst förhållande existerat eller för att en händelse inträffat.[2]

Statens framväxt och kyrkans inflytande ökade behovet av och kraven på en skriftlig dokumentation. Sedan medeltiden finns det kyrkböcker bevarade som innehåller register över bl.a. dop, vigslar och begravningar samt husförhörslängder och folkbokföringar.[3] Gustav Vasas utbyggnad av förvaltningen genom bl.a. inrättande av kammare, kansli och de kungliga kollegierna anses ha medfört en ökad dokumentation. En fastare organisation innebar också ett större bevarande av dokumentationen.[4]

Under 1930-talet och 1950-talet genomfördes flera s.k. välfärdsreformer som t.ex. socialförsäkringar, bidrag, sjukvård, och utbildning. Det innebar också att en annan typ av dokumentation om medborgarna kom att bildas och bygga upp myndigheternas arkiv. Myndigheternas arkiv beskriver inte bara förvaltningens arbete utan de ger också information om förhållandet mellan myndigheter och enskilda. Sammantaget innehåller de statliga och kommunala arkiven dokumentation av en stor del av enskildas liv.[5]

[1] Beskrivningen av arkivväsendets utveckling bygger på arkivteoretikern Terry Cooks fyra paradigm från artikeln Evidence, memory, identity, and community: four shifting archival paradigms, Archival Science 13 (2013). Beskrivningen ligger dock närmare den norska arkivutredningen gruppering i betänkande Fra kalveskinn til datasjø.
[2] Patrik Wallin. ”Forntiden och antiken” i Det globala minnet – Nedslag i den internationella arkivhistorien och Claes Gränström. Arkivvetenskap.
[3] Nationalencyklopedin, Kyrkböcker.
[4] Staffan Smedberg. ”Sverige” i Det globala minnet – Nedslag i den internationella arkivhistorien.
[5] Erik Norberg. Arkivvetenskap .

Arkiven som historiska källor för forskning

Under 1800-talet utvecklades historievetenskapen och historikerna behövde tillförlitliga och autentiska källor. Denna förändring avspeglades i arkivverksamheten. Proveniensprincipen fick sitt genomslag och påverkade hur arkiven skulle ordnas för att motsvara forskarnas behov av källmaterial. Organisationen och bemanningen av Riksarkivet kom även att påverkas. Riksarkivet var dessförinnan främst ett organ för statsmakten och där arbetade i första hand tjänstemän. I samband med det förändrade historieintresset kom dock allt fler akademiska historiker att arbeta på Riksarkivet.[6]

Arkiven som källor för medborgerliga rättigheter

Arkiven och de framväxande arkivinstitutioner kom att få en annan roll under den senare delen av 1800-talet. Under denna tid grundades många av dagens nationalarkiv. I Frankrike innebar revolutionen 1789 bl.a. att tillträdet till de franska arkiven blev en medborgerlig rättighet. Förändringen innebar att arkivinstitutionerna skulle bli mer öppna.[7]

I Sverige infördes offentlighetsprincipen genom 1766 års tryckfrihetsförordning. Regleringen kom dock bara att gälla i sex år. År 1774 ändrades regleringen på så sätt att kungen själv kunde bestämma vilka handlingar som fick lämnas ut från arkiven. Av regleringen framgick också att det var förbjudet att trycka kritiska artiklar om bl.a. kungen och om ämbetsmän. Tryckfrihetsförordningen infördes på nytt genom 1809 års regeringsform.[8]

Arkiven som källor för upprättelse och identitetsskapande

Arkiven har använts för att visa på tidigare missförhållanden eller ge enskilda upprättelse. I Sverige har t.ex. arkivhandlingar använts för att uppmärksamma och senare ersätta människor som blivit tvångssteriliserade eller som vanvårdats vid fosterhemsplaceringar.[9] I det

---

[6] Staffan Smedberg, ”Sverige” i Det globala minnet – Nedslag i den internationella arkivhistorien (2012).
[7] Claes Gränström. Arkivvetenskap.
[8] Nationalencyklopedin, Tryckfrihetsförordningen, Webbplatsen för Riksarkivet, temaingångar till arkiven, Tryckfrihet, i oktober 2019.
[9] Ulrika Geijer och Håkan Lövblad. Arkivlagen. En kommentar, andra upplagan.

senare fallet inrättades en särskild myndighet, Ersättningsnämnden, för att pröva om de som utsatts skulle få ersättning från staten. Myndighetens beslutsfattande utgick bl.a. från dokumentationen i barnens journaler som förvaras hos olika kommunala arkivmyndigheter. En forskningsstudie vid Linköpings universitet konstaterade bl.a. att det var svårt för de sökande att bevisa vad de utsatts för eftersom bevisföringen krävde dels att utredarna hade kunskap om vilka arkiv de skulle leta i, dels att det fanns skickliga arkivarier som kunde hitta den efterfrågade informationen.[10]

Arkiven kan även ha en identitetsskapande funktion. I arkiven är det möjligt att ta del av dokumentation om den egna historien eller ett visst områdes historia. Det bildas också särskilda typer av arkiv för att belysa en viss grupp, s.k. community archives. Dessa arkiv bildas genom aktiv insamling och dokumentation och kan omfatta trycksaker, föremål, uppteckningar av muntlig historia och andra immateriella kulturarv. Riksarkivet menar att community archives har definierats på olika sätt men att de

> karaktäriseras bl.a. av en arkiv- och kulturverksamhet med fokus på en självdefinierad grupp (community) som känner samhörighet kring en gemensam identitet som kan vara kopplad till etnicitet, tro, nationalitet, könsuttryck, sexuell läggning, funktionsvariation eller delat intresse. Inte sällan är utgångspunkten en självuppfattning om att gruppens berättelser inte får utrymme inom de traditionella kulturarvsinstitutionernas ramar[11]

Exempel på verksamheter i Sverige som skulle kunna definieras som community archives är Queerrörelsens arkiv och bibliotek (QRAB) och Umeå hardcore arkiv.[12] QRAB samlar, ordnar, bevarar och tillgängliggör dokumentation och information knuten till queera rörelser och personer. Umeå hardcore arkiv samlar in och tillgängliggör en del av det svenska musikarvet, material från hardcorescenen i Umeå på 1990-talet.

Arkivverksamheten har också förändrats för att möta omvärldens önskemål om delaktighet och medskapande. Arkivinstitutionerna har engagerat användare på olika sätt, bl.a. genom att användarna får transkribera, digitalisera, skapa sökvägar eller lyfta fram nya berät-

[10] Webbplatsen för Linköpings universitet i mars 2019.
[11] Riksarkivet. Svar på arkivutredningens frågor.
[12] a.a.

telser ur arkiven. Ett exempel är projektet ”Hungerkravallerna i Göteborg 1917” där en grupp användare fick välja historier och bilder ur arkiven till en utställning på Riksarkivet, landsarkivet i Göteborg.[13]

Arkiven får nya typer av handlingar när tekniken utvecklas

Den tekniska utvecklingen har påverkat arkivens omfång och innehåll. Under 1900-talet medförde användningen av skrivmaskiner, kopieringsmaskiner, faxapparater och datorer en ökad mängd dokumentation och handlingar. Nya tekniker och medietyper har också inneburit att ett annat slags dokumentation har tillkommit som fotografier, film och ljudupptagningar. De nya medietyperna medförde ett annat slags förhållningssätt till arkivverksamheten. De nya typerna av handlingar innebar att man i ett tidigt skede behövde styra arkivbildningen i fråga om val av databärare, dokumentation och format för att möjliggöra handlingarnas bevarande och framtida användning.[14]

Arkivsektorns uppfattning om arkiven och arkivverksamheten förändrades i och med att handlingar enkelt kunde kopieras och mångfaldigas. Traditionellt betraktades arkivhandlingar som en unik dokumentation av en viss händelse, företeelse eller beslut. En ökad användning av datorer och senare övergången till digital informationsförvaltning innebar att handlingar kunde finns i flera exemplar och enkelt kunde spridas Det väckte frågor om original och kopior – frågor som delvis fortfarande är aktuella när det handlar om informationsdigitalisering.[15] Representanter från arkivsektorn menar att det på sikt inte kan vara rimligt att bevara samma information i två uppsättningar, dels de digitala handlingarna dels de analoga förlagorna som har digitaliserats.[16]

---

[13] Göteborgs-Posten. Hungerkravallerna 1917 ur nya perspektiv, publicerad den 6 maj 2017.
[14] Staffan Smedberg. ”Sverige” i Det globala minnet – Nedslag i den internationella arkivhistorien.
[15] a.a.
[16] Institutet för språk och folkminnen. Tankar kring Arkivutredningens frågeställningar, den 12 september 2018.

4.2.2 Arkivinstitutionernas framväxt

Med arkivinstitution avses vanligtvis institutioner eller myndigheter som förvarar arkiv från olika arkivbildare. Det finns således offentliga arkivinstitutioner i form av arkivmyndigheter och enskilda arkivinstitutioner. Det finns också myndigheter med uppdrag att samla in och dokumentera samhället och som därigenom skapar arkivsamlingar.

Arkivinstitutionerna har bildats och utvecklats på olika sätt. Det beror delvis på om det är en arkivmyndighet eller en enskild arkivinstitution. Arkivmyndigheterna har tillkommit genom olika reformer och beslut. Framväxten av de enskilda arkivinstitutionerna förklaras genom att den enskilda sektorn börjad bevara sina handlingar i större utsträckning, ett ökat intresse av dessa arkiv från forskningen och genom olika statsbidrag för enskild arkivverksamhet.[17]

Statliga och kommunala arkivmyndigheter

Riksarkivet var ursprungligen det kungliga kansliets arkiv med rötter i medeltiden. Genom 1618 års kansliordning inrättades en mer stabil arkivverksamhet. Enligt kansliordningen skulle kansliets sekreterare vårda arkivet ”såväl det nya som det gamla”. Syftet var att underlätta det kungliga kansliets arbete och bevara de handlingar som var viktiga för staten.[18]

Under 1800-talet förändrades och utökades den statliga arkivverksamheten. Krigsarkivet tillkom 1805 som en enhet för armén kartor och ritningar och 1878 blev Riksarkivet självständigt ämbetsverk. Under första hälften av 1900-talet bildades den regionala statliga arkivorganisationen genom inrättandet av landsarkiven. Mellan 1899 och 1935 bildades sju landsarkiv. Landsarkiven var egna statliga myndigheter med i princip samma uppdrag som Riksarkivet i sina respektive distrikt, de fungerade som arkivdepåer och utövade tillsyn.[19] Denna ordning förändrades under 1990-talet och mot slutet av 2000-talet. Krigsarkivet införlivades 1995 med Riksarkivet. Cirka femton år senare slogs landsarkiven samman med Riksarkivet till en gemensam myndighet.

---

[17] Samuel Edquist. De enskilda arkiven i historisk kontext i Enskilda arkiv.
[18] Staffan Smedberg. ”Sverige” i Det globala minnet – Nedslag i den internationella arkivhistorien.
[19] Arkiv för alla – nu och i framtiden (SOU 2002:78).

Riksarkivet meddelade under lång tid råd och anvisningar till den kommunala sektorn genom stöd i olika cirkulär och förordningar. Genom kommunalreformen 1863 fick städer, landskommuner och landsting en mer självständig ställning i förhållande till staten. Den förändringen kom även att återspeglas i den kommunala arkivverksamheten. En arkivorganisation började växa fram i framför allt större stadskommuner och landsting.[20]

Folkminnes- och folklivsarkiven

Intresset för det folkliga ökade under slutet av 1800-talet och det tidiga 1900-talet. Under denna tid bildades fler hembygdsföreningar och olika slags landsmåls- och fornminnesföreningar. De senare ägnade sig åt insamling, dokumentation och upptecknande av lokal kultur. Ur sådana verksamheter bildades mer institutionaliserade folklivs- och folkminnesarkiv i Göteborg, Lund och Uppsala.[21] Dessa kom senare att utgöra grunden för de arkivsamlingar som Institutet för språk och folkminnen i dag förvarar.[22]

Ett liknande exempel är Svenskt visarkiv som grundades 1951. Svenskt visarkiv hade från början till uppgift att registrera och systematisera svenskt vismaterial. På 1960-talet började man dokumentera den levande svenska folkmusiken genom omfattande inspelningsprojekt. I dag är Svenskt visarkiv en del av Statens musikverk och arbetar med att samla in, bevara, forska och publicera material inom områdena folkliga och andra äldre visor, dans, spelmansmusik, äldre populärmusik samt svensk jazz.[23]

Enskilda arkivinstitutioner

Tillkomsten och bevarandet av enskilda arkiv tog fart från 1840-talet och framåt. Flertalet reformer som genomfördes under denna period kom att påverka bl.a. föreningsfriheten, näringslivet och folkbildningen. Olika slags organisationer, föreningar och företag bildades, som i sin tur bildade en mängd olika arkiv. De enskilda arkivinstitutionerna växte fram först under 1900-talet.

[20] Staffan Smedberg. ”Sverige” i Det globala minnet – Nedslag i den internationella arkivhistorien.
[21] Fredrik Skott. Folkets minnen, Traditionsinsamling i idé och praktik 1914–1964.
[22] Webbplatsen för Institutet för språk och folkminnen i oktober 2019.
[23] Webbplatsen för Statens musikverk, Svenskt visarkiv i oktober 2019.

Under efterkrigstiden bildades flera regionala arkivinstitutioner, s.k. folkrörelsearkiv eller föreningsarkiv som bevarade arkiv från bl.a. arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorna. Under 1970-talet bildades arkivinstitutioner som var inriktade på arkiv från företag och näringsliv.[24]

Framväxten av enskilda arkivinstitutioner förklaras delvis med utvecklingen av historievetenskapen och ändrade forskningsideal. Från mitten av 1900-talet ökade intresset för den s.k. sociala historieskrivningen vilket hade betydelse för utvecklingen av enskilda arkivinstitutioner. Det ökade intresset från forskningens sida uppskattas ha haft betydelse för de statsbidrag som infördes till regionala folkrörelsearkiv på 1970-talet På 1970-talet bildades flera regionala arkivinstitutioner för näringslivs- och företagsarkiv.[25]

4.3 Arkivterminologi och teori

Utredningens direktiv lyfter fram flera olika betydelser av arkiv, som bestånd och samlingar, institutioner och lokaler. I direktiven anges också att begreppet verksamhetsinformation har börjat användas i stället för arkiv. Det framkommer också i direktiven att arkivlagen bygger på det arkivteoretiska begreppet proveniensprincipen. Terminologin på arkivområdet kan uppfattas som otydlig och i viss mån föråldrad. Nedan ges en beskrivning av olika betydelser av arkiv, de nya begrepp som börjat användas inom arkivområdet och framväxten och utvecklingen av proveniensprincipen.

4.3.1 Arkiv – ett mångtydigt ord

Arkiv är ett mångtydigt ord och används ofta i betydelserna dokumentation, organisation och förvaringslokal. Internationella arkivrådet definierar arkiv på följande sätt:

[24] Karin Englund och Anders Gidlöf. Initiativ till bevarande av enskilda arkiv, i Enskilda arkiv.
[25] a.a.

> Archives are the documentary by-product of human activity retained for their long-term value. They are contemporary records created by individuals or organisations as they go about their business /… / They can come in a wide range of formats including written, photographic, moving image, sound, digital and analogue.[26]

I 3 § arkivlagen (1990:782) har arkiv en liknande betydelse. I bestämmelsen anges att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Arkiv i arkivlagstiftningen används således för att beteckna dokumentationen, det som förvaras, och inte själva organisationen, utrymmet eller platsen. Nedan beskrivs några olika betydelser av ordet arkiv.

Arkivbestånd och arkivsamling

Arkivbestånd och arkivsamlingar tillkommer i olika syften. Ett arkivbestånd är resultatet av en verksamhet, dvs. handlingarna har skickats in till eller skapats av arkivbildaren för att på olika sätt dokumentera verksamheten. En arkivbildare kan vara t.ex. en organisation, person, företag eller myndighet.

En arkivsamling skapas genom en aktiv insamling i syfte att dokumentera eller synliggöra en viss del av samhället. I arkivsamlingen ingår olika slags material som trycksaker, föremål, uppteckningar av muntlig historia och andra immateriella kulturarv. Arkivsamlingar skapas ofta av myndigheter, arkivinstitutioner, museer eller andra kulturinstitutioner.

Arkivinstitutioner

Arkivinstitution används som samlingsnamn för olika slags enskilda arkivinstitutioner och arkivmyndigheter. Arkivinstitution kan också användas för att beskriva sådana myndigheter som samlar in och tar emot arkivsamlingar, t.ex. Institutet för språk och folkminnen.[27]

Enskilda arkivinstitutioner tar emot och förvarar olika arkiv samt tillhandahåller och tillgängliggör de förvarade arkiven. Enskilda arkiv-

[26] Webbplatsen för Internationella arkivrådet, International council on Archives, i oktober 2019.
[27] Se närmare beskrivning i avsnitt 4.4.3.

institutioner tar i första hand emot arkiv från näringslivet och från organisationer i det civila samhället.

Arkivmyndigheterna tar däremot emot arkiv från den offentliga förvaltningen och från den enskilda sektorn. När en myndighets arkiv överlämnas till en arkivmyndighet övergår också ansvaret för arkivet till arkivmyndigheten. Arkivmyndigheterna har också möjlighet att reglera och kontrollera arkivbildningen för de arkivbildande myndigheterna genom föreskrifter och tillsyn.

Arkivlokaler, e-arkiv och system för bevarande

Med arkivlokaler avses särskilt anpassade lokaler för förvaring av arkiv, framför allt av fysiska handlingar. Arkivlokalen ska bl.a. skydda arkivet från miljöpåverkan och obehörig åtkomst.

Olika typer av elektroniska handlingar kan bevaras och förvaltas i s.k. e-arkiv eller system för bevarande. E-arkiv och system för bevarande används ofta synonymt i betydelsen ”system för att säkerställa bevarandet”. Arkivsektorn skiljer också på s.k. ”mellanarkiv” och ”slutarkiv”. Ett mellanarkiv är en arkivlösning där arkivbildarna fortfarande har ansvaret för och åtkomst till handlingarna. I ett slutarkiv har ansvaret för handlingar övergått till arkivmyndigheten.

4.3.2 Verksamhetsinformation och arkiv

I Sverige bildas de offentliga arkiven i ett tidigt skede, redan hos arkivbildaren. I framför allt engelskspråkiga arkivsammanhang är det skillnad på verksamheterna hos arkivbildaren och arkivinstitutionerna. De förra ägnar sig åt ”records” och ”records management” medan de senare ägnar sig åt ”archives”. I den svenska arkivlagstiftningen har man i stället använt ett vitt arkivbegrepp där även arkivbildarens hantering av handlingarna betraktas som arkivverksamhet.

Den ökade mängden elektroniska handlingar har delvis ändrat den internationella gränsdragningen mellan arkivbildare och arkivinstitutioner. Den arkivvetenskapliga forskningen lyfter fram behovet av en proaktiv hantering och behovet av en kontinuerlig förvaltning av handlingarna. Arkivperspektiven behöver således beaktas

redan under arkivbildningsfasen.[28] Samtidigt finns det en tendens att tydliggöra gränsdragningen genom att hitta andra uttryck än arkivbildning för att beskriva arkivbildarens hantering av handlingar. Den norska arkivutredningen har t.ex. föreslagit att de handlingar som hanteras hos myndigheterna, dvs. arkivbildarna, ska benämnas dokumentation. Det innebär att det enbart är arkivmyndigheterna som hanterar arkiv.[29]

Användningen av begreppet verksamhetsinformation

Det har på olika sätt uppmärksammats att arkivarier inom den offentliga arkivsektorn använder ord som informationshantering, informationsförvaltning, information och verksamhetsinformation för att beskriva sin verksamhet. Språket har anpassats till behovet av att tidigt styra arkivbildningen.[30]

Det framgår av olika myndigheters och arkivmyndigheters webbplatser och informationsmaterial att man i första hand använder begreppen för att beskriva arkivbildningen. Ett exempel på användning är Riksarkivets vägledning ”Redovisa verksamhetsinformation”. Där anges att flera av de ord som används i arkivlagstiftningen kan uppfattas tillhöra en förvaltning som är pappersbaserad. Vidare uppger myndigheten att verksamhetsinformation används synonymt med allmänna handlingar och arkiv för att underlätta kommunikationen mellan olika intressenter som arkivarier, verksamhetsutvecklare och it-arkitekter.[31] Användningen kan här förstås som ett uttryck för att kunna kommunicera med andra funktioner och yrkesgrupper som arbetar med närliggande eller angränsande frågor.

Verksamhetsinformation enligt ISO 30300

Begreppet verksamhetsinformation förekommer i internationella och svenska standarder för informationsförvaltning. Standarderna utvecklades under 1990-talet och har sitt ursprung i australienska dokumenthanteringsstandarder. Det främsta syftet är att organisa-

[28] Mats Burell och Carina Sjögren. Information i verksamhet och arkiv – Regler och standarder med digitalt perspektiv.
[29] Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver (NOU 2019:9).
[30] Samuel Edquist. De enskilda arkiven i historisk kontext, i Enskilda arkiv.
[31] Riksarkivet. Redovisa verksamhetsinformation.

tioner av olika slag ska kunna skapa korrekt, användbar och lätt tillgänglig information. Swedish Standards Institute (SiS) förklarar begreppet verksamhetsinformation på följande sätt:

> information som skapas, tas emot och underhålls som bevis och/eller som en tillgång av en organisation eller person för att uppfylla legala förpliktelser eller för att utföra transaktioner i verksamheten, oavsett typ av medium och format.[32]

Det är inte klarlagt om myndigheterna använder begreppet verksamhetsinformation i denna betydelse. De internationella standarderna utgår från begreppet ”records” som är vidare än allmänna handlingar som används i arkivlagen. Verksamhetsinformation omfattar även sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, t.ex. minnesanteckningar, koncept och utkast. Sådana handlingar ska enligt 3 § arkivlagen beaktas men blir först allmänna handlingar om de tas om hand för arkivering.

Det har i arkivsammanhang konstaterats att det finns flera likheter mellan begreppen allmänna handlingar och verksamhetsinformation men att de inte sammanfaller helt. Skillnaden beror till stor del på syftena. Allmänna handlingar är ett juridiskt begrepp som bl.a. ska garantera den enskildes rätt till insyn i verksamheten. Verksamhetsinformationen utgör i första hand bevis för beslut och transaktioner som organisationerna behöver för att hantera sina åtaganden.[33]

4.3.3 Informationshantering och arkivförvaltning

Utredningen har noterat att begrepp som informationshantering, informationsförvaltning och informationsförsörjning ofta används av den offentliga arkivsektorn för att beskriva den arkivbildande verksamheten. Begreppen tycks ofta används synonymt. Regionarkivet för Västra Götalandsregionen och Göteborgs Stad använder t.ex. uttrycket ”arkiv- och informationshantering” i sina föreskrifter och riktlinjer i stället för arkivlagens uttryck arkivbildning och arkivvård. Den statliga arkivmyndigheten beskriver sitt huvuduppdrag som att säkerställa samhällets behov av en långsiktig informationsförsörjning som garanterar innehåll, sammanhang och äkthet.[34] Informa-

[32] Webbplatsen för Swedish standards institute, Introduktion till LVI, i oktober 2019.
[33] Tom Sahlén. Informationsförvaltning i offentlig och privat sektorn.
[34] Webbplatsen för Riksarkivet i oktober 2019.

tionshantering används i dessa exempel i en snävare betydelse, dvs. myndighetens egen hantering, än informationsförsörjning som syftar till tillgång och spridning av information.

Informationshantering och informationsförsörjning är också vanligt förekommande i sammanhang som beskriver förvaltningens digitalisering. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) använder t.ex. informationshantering för att beskriva en del av den digitala infrastrukturen och informationsförsörjning för att beskriva tillgången till grunddata.[35] Digitaliseringsrättsutredningen använde informationshantering genomgående för att beskriva olika aktiviteter där myndigheterna arbetade med eller vidtog några slags åtgärder med informationen medan informationsförsörjning användes i ett vidare sammanhang där tillgången till informationen betonades.[36]

De nya uttrycken kan vara ett sätt för arkivsektorn att närma sig andra professioner, fackområden och domäner. Mittuniversitet har i en studie undersökt en mer praktisk aspekt genom att studera olika professioners perspektiv på informationshantering. De olika professionerna tillhörde domäner som arkiv, verksamhetsarkitektur, systemförvaltning och informationssäkerhet. I studien konstaterades att de olika domänerna gör någon slags kartläggning och klassificering av informationen, vilka i någon mån påverkar värderingen av informationen. Studien uppmärksammade att det fanns ett visst samarbete mellan de olika domänerna men att arkivdomänen inte verkade vara inkluderad i samma utsträckning i det arbetet. En ökad samverkan mellan de olika domänerna skulle enligt studien bidra till en förstärkning av informationsförvaltningen och att information värderas högre i organisationen, som en viktig resurs.[37]

Föreningen för arkiv och informationsförvaltning (FAI) lyfter fram skillnaderna mellan arkivsektorn och andra professioner som arbetar med information och menar att arkivverksamheten har ett unikt uppdrag i förhållande till de andra professionerna. Enligt FAI kan alla ha en informationshantering men alla har inte en systematisk informationsförvaltning. För att uppnå det behövs de moment som

[35] Myndigheten för digital förvaltning. Säkert och effektivt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, slutrapport för regeringsuppdraget, och Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata, slutrapport för regeringsuppdragen.
[36] SOU 2018:25.
[37] Mittuniversitet. Slutrapport, En effektiv digital informationshantering.

arkivverksamheten kännetecknas av: en förebyggande helhetssyn, ett långt tidsperspektiv och mångsidig värdering av informationen.[38]

4.3.4 Proveniens som teoretisk och praktisk grund

Proveniens betyder ursprung och härkomst. I arkivsammanhang är proveniensen viktig eftersom den ger kännedom om det sammanhang som arkivet eller handlingen bildades i. Kunskap om tillkomstsammanhanget och hur handlingarna användes i verksamheten är av betydelse för att användare ska kunna förstå och bedöma informationsinnehållet och handlingarnas funktion. Det är också nödvändigt att känna till en handlings proveniens för att kunna bedöma handlingens autenticitet.

Den s.k. proveniensprincipen är en central utgångspunkt för arkivverksamheten i Sverige och internationellt. Genomslaget för proveniensprincipen brukar ofta förklaras med den källkritiska historieforskningens framväxt och behovet av autentiska källor. Den har tolkats och tillämpats på olika sätt men är likväl fortfarande av betydelse för förståelsen av arkiv och i olika arkivpraktiker. Principen infördes i Sverige 1903 och innebär i korthet att ett arkiv ska hållas skilt från andra arkiv och att handlingarnas ursprungliga ordning ska bibehållas. Proveniensprincipens två delar brukar benämnas ursprungsprincipen (le respect des fonds) och strukturprincipen. Den senare, strukturprincipen, är i viss mån mer långtgående än ursprungsprincipen eftersom den innebär att arkivets inre ordning ska respekteras och hållas intakt. Rent konkret innebär det att handlingarna i ett arkiv inte ska placeras i en annan ordning än den arkivbildaren haft.

Proveniensprincipen i arkivlagen

Arkivbildningsbegreppet är en annan aspekt av proveniensprincipen som kommit att ifrågasättas. Enligt representanter från den kommunala sektorn blir det allt svårare att upprätthålla de traditionella gränserna mellan olika arkivbildare, och i viss mån mellan arkivbildare och arkivmyndigheten.

[38] Anteckningar från utredningens dialog med Föreningen för arkiv och informationsförvaltning den 5 februari 2019.

Proveniensprincipen i en digital samtid

Från och med mitten av 1900-talet har proveniensprincipens relevans diskuterats inom arkivsamhället. När arkivbestånden inte längre består av enbart fysiska handlingar som kan förvaras på en plats har andra behov uppstått. I stället för fysiska ordningsprinciper utgår den samtida proveniensprincipen från metadata som ska belysa handlingens kontext. Skiftet kan exemplifieras med hur föreskrifterna om arkivredovisning har ändrats. Enligt de ursprungliga föreskrifterna skulle arkiven ordnas och redovisas efter en viss modell, det allmänna arkivschemat. Dagens föreskrifter ställer i stället krav på att handlingarna ska förses med uppgifter om vilken verksamhetsprocess de tillkommer i. Det finns inte några krav på hur handlingarna ska ordnas eller struktureras, däremot finns det krav på redovisning av uppgifter om hur handlingarna kan återsökas och om var de förvaras.

4.4 Den offentliga arkivsektorn

Den offentliga arkivsektorn utgörs av alla myndigheter och organ som hanterar eller förvarar allmänna handlingar samt av riksdagen, kommunfullmäktige och regionfullmäktige. Den gemensamma nämnaren för den offentliga arkivsektorn är allmänna handlingar. Samtliga arkiv som utgörs av allmänna handlingar omfattas av arkivlagens bestämmelser.

I detta avsnitt beskrivs även kortfattat några av de myndigheter som förvarar enskilda arkiv. Myndigheter på t.ex. museiområdet förvarar och tar emot enskilda arkiv, t.ex. person- och föreningsarkiv. De enskilda arkivsamlingarna omfattas inte av arkivlagens bestämmelser.

4.4.1 Arkivbildare

De myndigheter och organ som ska tillämpa arkivlagen kan delas upp i arkivbildare och organ som förvarar ett arkivbestånd från en tidigare myndighet. Arkivbildarna har en pågående arkivbildning och arkivtillväxt, till skillnad från de organ som förvarar ett upphört bestånd med arkivhandlingar.

Samtliga myndigheter, dvs. i stat, kommun och region, är arkivbildare. Till den offentliga arkivsektorns arkivbildare hör även sådana organ som avses i 2 kap. 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), kallad OSL, till den del arkivet härrör från den verksamhet som anges i bilagan till OSL. Detta innebär att vissa delar av t.ex. arbetslöshetskassornas verksamhet omfattas av arkivlagen liksom all verksamhet hos Stiftelsen för strategisk forskning.

Även sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § OSL, dvs. aktiebolag, handelsbolag ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande, omfattas av arkivlagen.

Arkivlagen omfattar även enskilda organ som förvarar ett upphört arkivbestånd med allmänna handlingar som härrör från en myndighet. Dessa organ får förvara arkivbeståndet med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring samt Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar som förvarar allmänna handlingar med stöd av lagen (1998:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

Uppgifter om antalet arkivbildare

Det finns inga officiella uppskattningar av antalet offentliga arkivbildare. Statskontoret har publicerat uppgifter om antalet myndigheter under regeringen som i december 2018 uppgick till 346 stycken.[39] Det finns inga motsvarande uppgifter om antalet myndigheter i landets 290 kommuner och 21 regioner. Antalet kommunala myndigheter skiftar mellan olika kommuner och regioner då det är upp till kommunerna och regionerna att själva besluta om antalet nämnder och förvaltningar. Riksarkivet menar i ett underlag att arkivlagens tillämpningsområde utökas direkt eller indirekt av pågående lagstiftning om handlingsoffentlighetens tillämplighet på privatiserade kommunala verksamheter. Enligt Riksarkivet kommer antalet organisationer som ska tillämpa arkivlagen öka från cirka 3 500 till cirka 5 000 om förslagen i betänkandena Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) och Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) genomförs.[40]

[39] Statskontoret. Fakta om offentlig sektor.
[40] Riksarkivet. Svar på Arkivutredningens frågor.

4.4.2 Arkivmyndigheter

Arkivmyndigheterna är en del av den offentliga arkivsektorn. Det finns en statlig arkivmyndighet, Riksarkivet, och en arkivmyndighet i varje kommun och region. Av 8 § andra stycket arkivlagen framgår att kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Fullmäktige har möjlighet att utse en annan nämnd att vara arkivmyndighet. Kommuner och regioner får emellertid också bilda kommunalförbund, som då övertar skötseln av vissa kommunala angelägenheter. I sådana fall blir kommunalförbundets styrelse arkivmyndighet – om inte förbundet beslutar något annat. Vidare får kommunerna och regionerna besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting. I dessa fall utgör den gemensamma nämnden en del av den kommun eller den region som de samarbetande parterna bestämmer. Det innebär att arkivmyndigheten i den kommunen eller den regionen är arkivmyndighet även för den gemensamma nämnden.

I kommunerna och regionerna hanteras det praktiska arbetet i regel av kommunala myndigheter på uppdrag av arkivmyndigheten. Ofta benämns de förvaltningarna för kommunarkiv (stadsarkiv) eller regionarkiv.

Arkivmyndigheternas uppgifter i förhållande till arkivbildarna och de organ som förvarar allmänna handlingar beskrivs närmare i kapitel 8 och 9. Arkivmyndigheterna tillhandahåller och tillgängliggör de förvarade arkiven och har olika publika evenemang.

4.4.3 Myndigheter med arkivsamlingar

Som framgått tidigare finns det myndigheter som har i uppdrag att dokumentera och samla in information om olika aspekter av samhället. Dessa myndigheter har olika slags arkiv. Det kan handla om arkivsamlingar som myndigheten har skapat och om arkiv som har donerats eller deponerats hos myndigheten. Myndigheterna ansvaras också för det egna myndighetsarkivet.

Institutet för språk och folkminnen

Institutet för språk och folkminnen (Isof) har till uppgift att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk, dialekter, folkminnen, namn och andra immateriella kulturarv i Sverige. Isof förvarar olika typer av arkiv, dels myndighetsarkivet, dels arkivsamlingar. De senare är resultatet av ett myndighetens insamlings- och dokumentationsuppgift. Arkivsamlingarna har tillkommit dels genom människors egna initiativ och vilja att dela med sig av sina språkkunskaper, ortnamn och personnamn, berättelser, minnen samt erfarenheter, dels genom kontinuerligt och systematiskt insamlingsarbete. Materialet är av stor betydelse för forskningen och för alla människors möjlighet att definiera och ta del av olika former av immateriella kulturarv.

Arkivsamlingarna består i regel av allmänna handlingar, men deras innehåll skiljer dem från andra myndigheters arkiv. Detta ställer särskilda krav på etiskt ansvarstagande. Isof tar även emot donationer och förvarar därmed också enskilda arkiv.[41]

Forskningsbiblioteken och Kungl. biblioteket

Både forskningsbiblioteken vid universiteten och Kungl. biblioteket förvarar flera enskilda arkiv. I samlingarna ingår bl.a. förenings- och personarkiv tillsammans med tryckt material, kart- och bildsamlingar.

I ett insänt underlag till utredningen beskriver representanter för forskningsbiblioteken och Kungl. biblioteket att de står inför liknande utmaningar som den enskilda arkivsektorn när det gäller insamling av elektroniska handlingar och möjligheter till tillgängliggörande. Man befarar att forskarna och andra användare kommer att vända sig till andra källor än primärkällorna om sökvägarna till bibliotekens arkivsamlingar inte uppfyller användarnas krav och förväntningar. Representanter från forskningsbiblioteken har även efterfrågat en tydligare samordning av insamlingen av enskilda arkiv. Man föreslår att Riksarkivet ska bevaka att tillgången till information från civilsamhället, av betydelse för forskning och kulturarv, är säkerställd genom insamlingen av enskilda arkiv på institutioner som t.ex. forskningsbiblioteken och Kungl. biblioteket. Vidare bör ansvaret för insamlingen fördelas med hänsyn till institutionernas olika bevaknings-

[41] Underlag från Institutet för språk och folkminnen den 8 oktober 2019.

områden, kompetenser och resurser samt samordnas för att ställas om efter förändringar i omvärlden.[42]

Enskilda arkivsamlingar på museer

Museerna förvarar flera enskilda arkivsamlingar. Arkivsamlingarna kan utgöras av föreningsarkiv, personarkiv, kartor, tryck, konst, dagböcker, brevsamlingar m.m. Arkiven kan bestå av en mängd olika slags handlingar och informationsbärare. Enligt representanter från museisektorn har inte alla befintliga bestånd registrerats, beskrivits, ordnats eller digitaliserats. Man ser också att insamling av digitala arkiv kommer att göra arbetet mera komplext. I likhet med forskningsbiblioteken ser representanter från museisektorn att Riksarkivet bör få i uppdrag att ha en överblick över insamlingen av enskilda arkiv på museer med hänsyn till bevakningsområden, kompetenser och resurser.[43]

4.5 Den enskilda arkivsektorn

Det finns som framgått skäl att skilja på begreppen arkivbestånd, arkivbildare och arkivinstitution. Samtliga kan i sin tur kopplas ihop med begreppet ”enskilda” för att skilja mellan allmänna handlingar och icke allmänna handlingar, mellan arkivbildande myndigheter och arkivbildande föreningar, företag och privatpersoner samt mellan offentliga sektorns arkivinstitutioner och privaträttsliga förenings-, folkrörelse- och näringslivsarkiv.[44]

Syftet med denna begreppsapparat är att öka tydligheten i vilka delar av arkivsektorn som avses. Trots det kan gränsdragningen mellan offentliga och enskilda arkiv många gånger framstå som otydlig. Handlingar från samma typ av verksamhet kan t.ex. finnas hos både offentliga och enskilda huvudmän. För en utomstående kan det också vara svårt att förstå exakt vad det är för typ av organisation

[42] Underlag från Kungl. biblioteket och universitetsbiblioteken i Lund, Umeå och Uppsala den 19 augusti 2019

[43] Underlag från centralmuseerna den 1 oktober 2019.

[44] Begreppet ”den enskilda arkivsektorn” används i denna text för att beteckna enskilda arkivbestånd, enskilda arkivbildare, enskilda arkivinstitutioner samt organisationer som företräder alla eller någon av dessa.

som döljer sig bakom ett namn. Arkivverksamheterna har vuxit fram under lång tid och det finns stora lokala och regionala skillnader.[45]

4.5.1 Samlingsbegreppet enskilda arkiv

Begreppet ”enskilda” har länge använts i arkivpolitiska sammanhang för att beskriva de delar som inte primärt hanterar allmänna handlingar och som i huvudsak inte ingår i den offentliga sektorn men som samtidigt är en viktig del av samhällets gemensamma minne. Begreppet har dock flera betydelser, vilket kan leda till missförstånd och viss begreppsförvirring. Begreppet kan t.ex. betyda individuella, enstaka eller avskilda.

Under utredningsarbetet har frågan därför ställts om det skulle vara bättre att byta till ett annat samlingsbegrepp som i så fall skulle vara tydligare än ”enskilda”. I många länder, inkl. våra nordiska grannländer, använder man t.ex. begreppet ”privat” för motsvarande verksamheter i lagstiftningen. Riksarkivet anser att arkivutredningen ska överväga om det är lämpligt att ändra det svenska begreppet ”enskilda” arkiv till ”privata” arkiv i likhet med många andra länders terminologi.[46] Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB) sympatiserar med ett sådant begreppsbyte för att uppnå en större harmonisering med de andra nordiska länderna. En nackdel med begreppet ”privat” är dock enligt ARAB att det skulle kunna associeras med privat verksamhet och därmed inte inkludera hela den enskilda sektorn.[47]

4.5.2 Enskilda arkivbestånd

Ett arkiv är ett sammanhållet bestånd av handlingar, även kallade arkivalier, som har uppkommit ur en arkivbildande enhets verksamhet. För att undvika mångtydigheten i begreppet arkiv väljer utredningen att använda begreppet enskilda arkivbestånd.

Det specifika med enskilda arkivbestånd är att de uppkommer i verksamheter som inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar. De berörs alltså inte av principen om allmänna handlingars offentlighet. Enskilda arkivbestånd

---

[45] Riksarkivets underlag Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område - har varit särskilt betydelsefull som underlag för framställningen i detta avsnitt.
[46] a.a.
[47] Utredningens dialog med ARAB den 3 juni 2019.

omfattas inte heller av arkivlagens bestämmelser. För enskilda arkivbestånd kan arkivbildaren, eller någon annan som äger handlingarna, själv bestämma vem som får ta del av dem.

Samtidigt är det inte så att enskilda arkivbestånd uteslutande hanteras av den enskilda sektorn. Under de senaste årtiondena har arkivbestånd från framför allt folkrörelser, föreningar och företag bevarats av såväl arkivmyndigheter som av enskilda arkiv-institutioner. Ett exempel är kraftindustrin med företag som Vattenfall, Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) och OKG Aktiebolag. Dessa lyder inte under arkivlagen men räknar med att förr eller senare överföra sina arkivbestånd till Riksarkivet.[48] De enskilda arkivbestånden bevaras för att de speglar delar av samhället som den offentliga sektorns arkiv inte gör och möjliggör på så vis en bredare historieskrivning.

4.5.3 Enskilda arkivbildare

Arkivbildare är benämningen på organisationer och individer genom vars verksamhet ett arkivbestånd uppstår. Enskilda arkivbildare är privaträttsliga rättssubjekt som företag, föreningar, akademier och stiftelser. Även enskilda personer kan vara arkivbildare liksom familjer, släkter, gårdar eller olika mera löst sammansatta grupperingar. Exempel på traditionella enskilda arkivbildare är organisationer som Amnesty International och företag som ASEA.

Företag och föreningar ser sig ofta inte själva som arkivbildare eller tänker på att de bildar arkiv. Samtidigt har digitaliseringen gjort det mer komplicerat att avgränsa ett arkivbestånd och att särskilja vad som är ett arkiv. Det blir vanligare med löst sammansatta nätgemenskaper som inte uppfattar att de genom sina aktiviteter samtidigt bildar enskilda arkiv. En krets av enskilda arkivbildare som vuxit fram under senare år är de privata utförarna av offentliga välfärdstjänster. Det handlar om privata förskolor, skolor, vårdinrättningar och äldreboenden. Deras arkivbestånd innehåller uppgifter om t.ex. patientinformation och skolbetyg. Det är uppgifter som är viktiga både utifrån kulturarvsaspekten och utifrån den betydelse de har för de berörda individerna i frågor som rör rättsskipning, förvaltning och forskning.

[48] Utredningens dialog med kraftindustrin den 20 september 2018.

På samma sätt som ett enskilt arkivbestånd kan hanteras av både enskilda organ och av myndigheter, kan arkivbestånd som bildas hos ett enskilt organ innehålla både allmänna handlingar och handlingar som är enskilda. Det kan bero på att en viss del av verksamheten hos det enskilda organet omfattas av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Ett exempel på en sådan arkivbildare är Sveriges Riksidrottsförbund där handlingar om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet är allmänna, medan handlingarna i övrig verksamhet hos Riksidrottsförbundet inte är det.

4.5.4 Enskilda arkivinstitutioner

De enskilda arkivinstitutionerna har ett uppdrag som liknar arkivmyndigheternas, nämligen att ta emot, förvara och tillhandahålla arkivbestånd. En viktig skillnad är dock att de enskilda arkivinstitutioner som drivs av en förening eller organisation har sitt huvudsakliga och grundläggande uppdrag från sina medlemmar, ägare eller uppdragsgivare. Det kan begränsa möjligheterna för t.ex. staten att ålägga arkivinstitutionerna uppgifter som kan hamna i konflikt med medlemmarnas intressen.

En annan viktig skillnad mellan offentliga sektorns arkivmyndigheter och enskilda arkivinstitutioner är att när en myndighet levererar arkiv till en arkivmyndighet övergår även ägandet av arkivet, vilket inte sker på samma sätt inom den enskilda sektorn. I den mån det handlar om en gåva gäller samma princip, dvs. ägandet övergår till mottagaren. Vanligare är dock att den enskilde arkivbildaren deponerar sitt arkivbestånd och att det förvaltas av en arkivinstitution som fungerar som en medlemsorganisation. Arkivbildaren betalar en årlig medlemsavgift samt oftast en hyllmeteravgift, medan institutionen erbjuder arkivlokaler, stöd till medlemmarna och olika slags publika evenemang, t.ex. visningar och föreläsningar. Avgifterna baseras i regel på medlemsantal eller antal anställda på arkivinstitutionen. Vissa erbjuder gratis rådgivning till sina medlemmar medan andra tar ut extra avgifter för särskilda insatser. Ett exempel är TAM-Arkiv, en medlemsorganisation som vänder sig till fackliga tjänstemanna- och akademikerorganisationer på riksnivå. För att få

deponera arkiv där måste respektive organisation antingen vara medlem i föreningen eller ha annan anknytning till rörelsen.[49]

Enskilda arkivbestånd är ofta belagda med restriktioner eller villkor som är nedtecknade i ett avtal mellan arkivbildaren eller ägaren och en arkivinstitution. Ibland är det ägaren som ska avgöra vem som får ta del av handlingarna genom att lämna ett tillstånd till den som vill ta del av dem. Ibland har ägaren överlåtit den bedömningen till arkivinstitutionen. För enskilda arkivbestånd som finns hos andra än arkivinstitutionerna är det alltid ägaren själv som bestämmer vem som ska få tillgång till handlingarna.

4.5.5 Olika typer av enskilda arkivinstitutioner

Det finns således många varianter av enskilda arkivbestånd, arkivbildare och arkivinstitutioner. Skillnaderna är generellt sett större än likheterna. För att ändå skapa en viss överblick är det vanligt att man delar in de enskilda arkivinstitutionerna i olika typer av organisationer. Med en relativt grov indelning kan kretsen av enskilda arkivinstitutioner beskrivas från två aspekter. Den ena avser vilka typer av arkivbestånd och arkivbildare man hanterar, medan den andra avser det upptagningsområde man arbetar med.

Av tabell 4.1 framgår att den första aspekten skiljer mellan arkivbestånd som härstammar från föreningar och folkrörelser å ena sidan och från näringslivet å andra sidan. Den andra aspekten handlar om huruvida arkivinstitutionens upptagningsområde är lokalt/regionalt eller nationellt.

Tabell 4.1 Olika typer av enskilda arkivinstitutioner

Typ av arkivbestånd/arkivbildare	Lokalt, regionalt upptagningsområde	Nationellt upptagningsområde
Föreningar och folkrörelser	T.ex. regionala föreningsarkiv	T.ex. Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek
Näringslivet	T.ex. regionala näringslivsarkiv	T.ex. Centrum för näringslivshistoria

[49] Underlag från TAM-Arkiv, Tjänstemäns & akademikers arkiv, den 18 juni 2019.

Tabellen visar på typiska enskilda arkivinstitutioner i respektive kategori. På lokal och regional nivå är det dock inte ovanligt att en och samma arkivinstitution hanterar arkivbestånd från både föreningar, folkrörelser och näringsliv i upptagningsområdet. Uppdelningen mellan olika typer av arkivbestånd är mer uttalad på nationell och central nivå, men inte heller där handlar det om vattentäta skott.

Benämningarna på de lokala och regionala enskilda arkivinstitutionerna är inte helt och hållet enhetliga. Ofta används enbart termen arkiv, trots att merparten fungerar som arkivinstitutioner, med depåfunktion och publik verksamhet. Flera arkivinstitutioner samorganiserar sig också i allt högre utsträckning. Det har t.ex. blivit vanligare med en gemensam organisation och lokal för regionala förenings- och företagsarkiv.

Förenings- och folkrörelsearkiv på lokal och regional nivå

Förenings- och folkrörelsearkiven fokuserar på att ge råd och ta emot arkiv från ideella föreningar. De som har ett upptagningsområde som följer de gamla länsgränserna kallas ofta för länsarkiv och cheferna har oftast titeln länsarkivarie.

I förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet används begreppet ”regional enskild arkivverksamhet”.[50] Föreningsarkivet i Värmland är ett exempel på en regional enskild arkivinstitution som får statsbidrag inom ramen för kultursamverkansmodellen. Det är en självständig ideell organisation som är centralarkiv för de ideella föreningarna i Värmlands län.

Hembygdsrörelsen är en av landets största förvaltare av enskilda arkivbestånd. Av de 2 040 medlemsföreningarna i Sveriges Hembygdsförbund uppger 92 procent att de har arkiv, 27 procent ger ut minst en bok årligen medan 60 procent uppger att de arbetar med dokumentation och forskning. Föreningarna har tillsammans 80 000 ljudband/filer, 9 400 000 foton och 40 000 filmer. Andra arkivhandlingar upptar 26 000 hyllmeter. 47 procent av materialet bedöms vara förvarat på ett betryggande sätt och 45 procent är förtecknat.[51]

Bakom namn som Arkivcentrum Dalarna, Arkiv Västmanland, Skånes arkivförbund och Skaraborgs föreningsarkiv kan det dölja sig

[50] Förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.
[51] Underlag från Sveriges Hembygdsförbund den 27 juni 2019.

såväl ganska likartade som väldigt olika verksamheter. Det finns även många lokala arkivinstitutioner som förvarar arkiv från olika arkivbildare, t.ex. med anknytning till hemorten eller till en viss folkrörelse. Vissa förenings- och folkrörelsearkiv på regional nivå tar även emot arkivbestånd från företag inom sitt upptagningsområde, ibland efter sammanslagningar med näringslivsarkiv i området. Både förenings-, folkrörelse- och näringslivsarkiven tar emot personarkiv med anknytning till ideella föreningar och företag.

Näringslivsarkiv på lokal och regional nivå

Det finns flera arkivinstitutioner för näringslivsarkiv som är skapade primärt för att hantera arkivbestånd från nedlagda eller fortsatt verksamma företag i upptagningsområdet. Det gäller t.ex. Näringslivsarkiv i Norrland, Hallands Näringslivsarkiv och Skånes Näringslivsarkiv.

Skånes Näringslivsarkiv inledde sin verksamhet 1991 för att i första hand bevara arkivmaterialet efter det då nyligen nedlagda Helsingborgs Varf.[52] Några år senare fick arkivet i uppdrag av Riksarkivet att bevaka företagsarkiven över hela Region Skåne och de samarbetar med Landsarkivet i Lund och Skånes Arkivförbund. Uppgiften är främst att inom regionens näringsliv skapa förståelse för det industriella kulturarvet. Med dagens snabba ägarbyten och globaliseringen av verksamheter ser Skånes näringslivsarkiv som sin uppgift att försöka samla in och rädda arkivmaterial för framtiden.

Östergötlands Arkivförbund är ett exempel på hur en arkivinstitution för föreningsarkiv breddat sin verksamhet till att också omfatta näringslivsarkiv. Förbundet hyr en del av Facits gamla centralarkiv i Åtvidaberg som depå och det dagliga arbetet sker i samarbete med föreningen Brukskultur Åtvidaberg.[53]

Förenings- och folkrörelsearkiv på nationell nivå

Gemensamt för de nationella enskilda arkivinstitutionerna är att de har ett riksomfattande upptagningsområde där de samlar in och tillgängliggör arkivbestånd från sina respektive ansvarsområden. Insti-

[52] Webbplatsen för Skånes Näringslivsarkiv i augusti 2019.
[53] Webbplatsen för Östergötlands Arkivförbund i augusti 2019.

tutionerna har olika historia, inriktning och förutsättningar. Till de stora nationella förenings- och folkrörelsearkiven hör Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB) och Tjänstemäns & akademikers arkiv (TAM-Arkiv), vilka beskrivs närmare nedan.

Några mindre enskilda arkivinstitutioner med särskild inriktning är Svenskt rockarkiv som har som mål att samla den svenska populärmusiken. Ett annat exempel är Svenskt seriearkiv som är Seriefrämjandets centrum för dokumenterande, bevarande och förmedlande av seriemediets historia i Sverige. Sverigefinländarnas arkiv i Eskilstuna har till uppgift att bevara dokument rörande sverigefinländskt liv och verksamhet samt stödja och främja sverigefinländsk kultur och forskning. Genealogiska Föreningen är Sveriges äldsta släktforskningsförening med cirka 3 000 medlemmar och förfogar över en stor samling av släktutredningar och annat material av intresse för släktforskningen. Det finns även exempel på arkivinstitutioner med särskild inriktning som samtidigt är en del av större organisation. Umeå Hardcore Arkiv som är en del av Folkrörelsearkivet i Västerbotten.

Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek

ARAB bildades 1902 och är sedan 1960-talet en stiftelse som ska samla, vårda och förteckna handlingar från arbetarorganisationer samt underlätta för forskare och allmänhet att ta del av detta material. Man har lokaler i Flemingsberg utanför Stockholm.

En speciell omständighet är att verksamheten kombinerar arkiv- och biblioteksverksamheter, vilket inte riktigt passar in i bidragssystemen och uppdelningen kan vara svår att förklara för besökare. Principen är dock att t.ex. färdiga texter, böcker, etc. förvaras i biblioteket, medan t.ex. protokoll och verksamhetsberättelser förvaras i arkivet. Av total cirka 25 tjänster är tre avdelade till biblioteket.

Cirka 80–90 procent av arkiven vid ARAB är depositioner, varav många är personarkiv. Tillgängligheten regleras genom villkor som arkivbildaren bestämmer. Arkiv från det socialdemokratiska partiet hålls vanligtvis stängda i 20 år. ARAB har en större mängd herrelösa arkiv, där det alltså inte finns någon arkivbildare eller finansiär kvar.[54]

[54] Utredningens dialog med ARAB den 3 juni 2019.

TAM-Arkiv

TAM-Arkiv är en ideell medlemsorganisation som riktar sig till fackliga tjänstemanna- och akademikerorganisationer på riksnivå inom tjänstemannaområdet.[55] Organisationer som kan bli medlemmar är tjänstemäns och akademikers riksorganisationer och samverkansorgan. Andra närstående organisationer, t.ex. a-kassor, kan deponera sina arkivbestånd hos föreningen. Verksamheten har sina lokaler i Bromma. Man förvarar, vårdar, tillhandahåller och tillgängliggör medlemmarnas arkivmaterial samt ger råd i dokumenthanterings- och bevarandefrågor. Vidare ska föreningen främja kunskapsutveckling och kunskapsspridning på sitt område. Det innebär att man genom sitt forskningsråd och på andra sätt samverkar med universitet och högskolor samt stödjer forsknings- och publiceringsprojekt.

Verksamheten finansieras i hög grad av medlemsavgifter. Medlemmarnas förväntningar gäller inte minst det elektroniska materialet, samtidigt som det gamla analoga materialet fortsätter att kosta pengar. De totala arkivkostnaderna kommer enligt TAM-Arkiv att öka.

Näringslivsarkiv på nationell nivå

På näringslivssidan är Centrum för näringslivshistoria den nationella och centrala arkivinstitutionen, med lokaler i Bromma, i samma fastighet som även rymmer TAM-Arkiv.[56] Man förvarar cirka 20 terabyte digitalt material, 70 000 hyllmeter arkivbestånd, 18 000 filmer och 5 miljoner fotografier från 7 000 arkivbildare. Företagens depositioner står till förfogande för både forskning och skolor med villkoret att all användning först ska godkännas av deponenten.

Verksamheten bygger på en modell som förenar medlemskap i en ideell förening med kommersiella tjänster i ett helägt servicebolag. Den ideella föreningen grundades 1974 och har i dag cirka 350 företag som medlemmar, som alla betalar medlems- och serviceavgifter. I föreningen finns ett eget forskningssekretariat vars projekt finansieras via bidrag från fonder och stiftelser samt med vinstmedel från verksamheten i det egna servicebolaget. Det har till uppgift att utföra

[55] Utredningens dialog med TAM-Arkiv den 19 oktober 2018 och underlag från TAM-Arkiv den 18 juni 2019.
[56] Utredningens dialog med Centrum för näringslivshistoria den 19 oktober 2018 och underlag från Centrum för näringslivshistoria den 12 april 2019.

de kommersiella tjänsterna och även svara för hyreskontrakt och större delen av den anställda personalen, som uppgår till cirka 40 personer.

4.5.6 Aktuella utmaningar för den enskilda sektorn

Finansieringsmodellen för enskilda arkivinstitutioner bygger på två typer av intäkter – avgifter från medlemmar och deponenter samt offentliga bidrag. Modellen är osäker och de ekonomiska förutsättningarna för verksamheterna är därför ett återkommande problem. Om de enskilda arkivinstitutionerna blir utan finansiering riskerar föreningarna att upplösas och det är då oklart vad som händer med arkivbestånden. De kan eventuellt tas tillbaka av arkivbildaren, övertas av någon annan eller bli hemlösa. Tillgången till arkiven skulle troligtvis försämras.

Den enskilda arkivsektorn ser också en utmaning i att fånga samtiden. De traditionella organisationerna som är medlemmar hos institutionerna växer inte på samma sätt som tidigare. I stället skapas nya rörelser som inte organiserar sig på samma sätt som tidigare. Det kan t.ex. handla om mer temporära grupperingar som agerar i sociala medier. Representanter från sektorn menar att det saknas resurser för att kunna bedriva en aktiv bevakning, insamling och uppsökande verksamhet.

Digitaliseringen är en utmaning även för den enskilda arkivsektorn. Att bevara elektroniska handlingar upplevs som ett problem. Det handlar framför allt om resurser och kompetenser för att utveckla e-arkiv. I de regionala dialogerna har flera representanter från sektorn lyft fram behovet av samverkan i syfte att skapa gemensamma riktlinjer, metoder och lagringslösningar. För företags- och näringslivsarkiven har globaliseringens konsekvenser lyfts fram som ett problem. När företag byter ägare eller flyttar utomlands kan det uppstå oklarheter kring arkivfrågan. Det kan t.ex. handla om att de nya ägarna inte vill betala för att förvara arkivet hos institutionen eller att man inte ser sin samtida dokumentation som framtida arkivmaterial.

4.6 Användare och användning

Enligt gällande bestämmelser i 3 § arkivlagen ska myndigheternas arkiv bevaras för att tillgodose vissa ändamål som handlar om arkivets olika funktioner eller om olika typer av användning. Frågor om hur arkiven kan förstås och användas samt om hur användningen kan underlättas är av central betydelse för hela arkivsektorn. Samtidigt har arkivmyndigheterna och arkivinstitutionerna olika typer av användare till följd av de arkiv som respektive verksamhet hanterar och förvarar.

4.6.1 Allmänhet, myndigheter, massmedia och forskare

I betänkandet ”Öppenhet och minne – Arkivens roll i samhället” beskrivs att arkiven har olika typer av användare, som t.ex. allmänhet, myndigheter, massmedia, akademiska forskare och amatörforskare. Den användning som beskrivs omfattar arkiv hos både arkivbildare, arkivmyndigheter och arkivinstitutioner. I betänkandet anges att allmänheten använder arkiven för att kontrollera och få insyn i myndigheternas verksamhet medan amatörforskare använder arkiven för t.ex. lokalhistorisk forskning, släktforskning och järnvägsforskning. När det gäller myndigheternas arkiv framkommer att de i första hand används av andra myndigheter. Skälet till detta var enligt utredningen att myndigheterna ofta behöver eftersöka uppgifter i varandras arkiv som underlag till den egna verksamheten.[57]

De användargrupper som beskrivits av den tidigare arkivutredningen är fortfarande vanligt förekommande användare. Representanter från den kommunala arkivsektorn har uppskattat att den största användargruppen utgörs av allmänheten, personer som vill få uppgifter om sig själva som t.ex. skolbetyg. På Riksarkivet uppfattar man att de främsta användarna utgörs av myndigheter, akademiska forskare samt släkt- och hembygdsforskare. En del enskilda arkivinstitutioner bedömer att användningen utgörs av den arkivbildande organisationen som förvarar sitt arkiv på institutionen. Det kan också handla om akademiska forskare och studenter. På andra enskilda arkivinstitutioner är i stället släkt- och hembygdsforskare den främsta användargruppen.[58]

[57] SOU 1988:11, s. 58–59.
[58] Svar på utredningens frågor om arkivanvändningen.

4.6.2 Släktforskare

I dag tillhör släktforskarna Riksarkivets största användargrupper, detta även sedan mer och mer av det för släktforskningen relevanta källmaterialet digitaliserats och blivit tillgängligt på nätet. Sedan 2018 är källmaterialets tillgängligt gratis i den digitala forskarsalen hos Riksarkivet. Det finns även olika kommersiella företag som genom abonnemang tillhandahåller samma typ av material. Sveriges Släktforskarförbund, som är den sammanhållande organisationen för släktforskarrörelsen, har cirka 160 medlemsföreningar, det stora flertalet med lokal eller regional bas. Genom ett samarbetsavtal med Riksarkivet har förbundets produkt Sveriges dödbok knutits till den infrastruktur för samordning av befolkningsdatabaser (Swedpop) som byggs upp med stöd av Vetenskapsrådet. Avtalet ger också förbundet möjlighet att publicera nya databaser med underlag från Riksarkivet.[59]

4.6.3 Arkivinstitutionernas publika verksamhet

Vid utredningens regionala dialoger har flera arkivinstitutioner berättat att de på senare år har behövt fokusera mer på den publika verksamheten.[60] En anledning är att arkivinstitutionerna behöver följa de krav som ställs på verksamheterna som får medel genom kultursamverkansmodellen. En annan anledning är att det kommer färre besökare till läsesalarna när vissa delar av arkiven finns tillgängliga digitalt. Arkivinstitutionerna uppger att de har sett ett behov av att ge den fysiska platsen en annan funktion och verksamheten en annan inriktning. Flertalet arkivinstitutioner arbetar aktivt med att nå nya besökare och arkivanvändare genom att arrangera föreläsningar, stadsvandringar, utställningar och olika medskapande aktiviteter. De främsta målgrupperna är barn- och skolungdomar, studenter, pensionärer och nyanlända.

Det utåtriktade arbetet innefattar gemensamma aktiviteter med andra organisationer i närområdet. Samarbetet framhålls ofta som nödvändigt för att nå ut till nya grupper och få större genomslag. Likaså anses den geografiska lokaliseringen vara betydelsefull för att institutionen ska få fler besökare. De delvis nya kraven på ett mer

[59] Underlag från Genealogiska föreningen den 16 oktober 2019.
[60] Anteckningar från utredningens regionala dialoger i Uppsala, Karlstad, Härnösand och Lund.

publikt arbete har inneburit ett större intresse för arbetet med arkivpedagogik. Inom det arkivpedagogiska området arbetar arkivarier metodiskt för att möjliggöra lärande om och genom arkiv.[61]

Arkivens dag är ett arrangemang som syftar till att väcka intresse för arkivens verksamhet i bred bemärkelse. Arrangemanget innebär att olika slags arkivverksamheter som t.ex. arkivinstitutioner, arkivmyndigheter och museer, erbjuder föreläsningar, visningar och presenterar delar av sina arkiv, ofta kring ett visst tema. Efter ett nordiskt initiativ finns det sedan år 2007 en internationell Arkivens dag som inträffar den nionde juni varje år.[62]

4.6.4 Förändrade användarmönster

Vid utredningens regionala dialoger uttryckte representanter från arkivsektorn en oro över hur de ska möta användarnas förväntningar på tillgänglig och användbar information ur arkiven. Från arkivsektorn befarar man att svårtillgängligt material inte kommer att användas. Samtidigt ser man att det finns en funktion att fylla, dvs. att även fortsättningsvis vägleda forskarna till olika slags källor.[63]

I början av 2000-talet diskuterades hur arkivsektorn kunde få ett tydligare användarperspektiv i verksamheten. Det behövdes en omställning från materialfokus till användarfokus. Arkivarierna behöver ha kunskap om användarna, genom t.ex. användarundersökningar, för att kunna tillhandahålla och tillgängliggöra efterfrågat material.[64] Olika studier på senare år har undersökt vilka källor och tjänster som används vid informationssökning och hur de används i såväl vardagslivet som vid utbildning. Det har t.ex. konstaterats att yngre studenter använder olika slags tjänster för informationssökning i stället för att ta del av information som tillhandahålls via t.ex. biblioteken och arkivinstitutionerna.[65]

---

[61] Webbplatsen för Arkivpedagogen i oktober 2019.
[62] Webbplatsen för Arkivens dag i oktober 2019.
[63] Anteckningar från utredningens regionala dialoger i Uppsala, Karlstad, Härnösand och Lund.
[64] Helen R. Tibbo. Learning to love our users: a challenge to the profession and a model for practice.
[65] Lynn Silipigni Connaway, Donna Lanclos och Erin M. Hood. I find Google a lot easier than going to the library website.

Från enskilda objekt till stora datamängder

I forskningspropositionen lyfter regeringen fram betydelsen av att bibliotek, arkiv och museer främjar datadriven forskning genom att ge tillgång till material i digital form.[66] Representanter från arkivmyndigheterna och arkivinstitutionerna har också erfarit att den akademiska forskningen har ett annat slags intresse av att använda och studera arkiven på. De beskriver en utveckling där delar av den akademiska forskningen vill studera stora mängder information i stället för att studera enskilda arkivhandlingar.[67]

En av de grundläggande förutsättningarna för datadriven forskning är tillgång till stora sammanlänkade datamängder i form av dataset. För att det ska kunna realiseras behöver bl.a. analoga arkivbestånd digitaliseras och de elektroniska handlingarna finnas i ett format som efterfrågas av forskningen. På så sätt kan innehållet i olika arkiv, från olika tidsepoker användas och bearbetas på ett helt annat sätt. Riksarkivet menar att de digitala arkiven kan bearbetas utifrån både innehåll och metadata. Enligt myndigheten kan det handla om vitt skilda saker, som till exempel att eftersöka enskilda ord och företeelser i stora textmängder, att identifiera olika skrivares handstilar, att sammanställa stora mängder uppgifter från en viss tidsperiod eller över platser och områden, eller att spåra individer som förekommer i flera olika källmaterial.[68]

Riksarkivet har också framhållit arkivens enorma informationsmängder som möjliggörare för bl.a. datadriven innovation och lösningar på samhällsproblem. Arkiven kan enligt den utgångspunkten användas för att förstå och påverka samhällsutvecklingen och framtiden, inte bara för att förstå det förgångna och samtiden.[69]

4.7 Arkiv, bibliotek och museer

Arkivinstitutioner, bibliotek och museer har liknande uppdrag om att ta emot eller samla in, ordna, beskriva, bevara, tillgängliggöra och förmedla information. De tre typerna av institutioner beskrivs ofta minnesinstitutioner som förvaltar viktiga delar av kulturarvet. På

[66] Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50).
[67] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Härnösand.
[68] Riksarkivet. Den digitala informationsinfrastrukturen.
[69] Riksarkivet. En samlad syn på samhällets informationsförsörjning.

1990-talet lyfte regeringen i olika sammanhang fram ABM-samverkan, dvs. samverkan mellan arkiv, bibliotek och museer. Samarbete kretsade kring samordning, tillgänglighet och förmedling mellan arkiv, bibliotek och museer. I dag har det arbetet delvis ersatts av Digisams verksamhet.

4.7.1 Verksamheter och institutioner

Orden arkiv, bibliotek och museum används i åtminstone två betydelser, för att beteckna såväl beståndet eller samlingen som institutionen. Traditionellt förklaras skillnaderna mellan arkiv, bibliotek och museer utifrån det material som samlingen vanligtvis byggs upp av, och hur det används. Utifrån det traditionella perspektivet består arkiven av mer eller mindre unika handlingar, biblioteken av tryckta skrifter och museerna av föremål. Digitaliseringen har dock inneburit att gränser för arkiv, bibliotek och museer håller på att ändras. Institutionerna står inför liknande utmaningar och möjligheter.

En av de främsta skillnaderna har varit den publika verksamheten. Utställningsverksamheten där samlingarna presenteras och problematiseras är en central del av museernas uppdrag. Biblioteken används bl.a. för studier och informationssökning och har också flera utåtriktade verksamheter. Flertalet arkivinstitutioner erbjuder någon slags publik verksamhet. Vissa arkivinstitutioner har en mer begränsad publik verksamhet jämfört med bibliotekens och museernas verksamhet. Andra arkivinstitutioner har en omfattande publik verksamhet. Regionala arkivinstitutioner fungerar många gånger som mötesplatser där släktforskargrupper och lokalhistoriska forskare träffas. Besökarna går på kurser, lyssnar på föredrag, deltar i arkivkaféer och bidrar med egna erfarenheter.[70]

I Sverige finns en statlig arkivmyndighet, Riksarkivet, och ett nationalbibliotek, Kungl. biblioteket. På museiområdet finns i stället tretton centralmuseer. De tretton museerna har ett gemensamt samverkans- och samarbetsorgan, Centralmuseernas samarbetsråd. I samarbetsrådet ingår cheferna för de statliga myndighetsmuseerna och de stiftelser med museiuppgifter som får anslag från regeringen. Samarbetsrådets huvuduppgifter är bl.a. diskussioner i frågor av strategisk art som berör museisektorn i stort och de centrala museerna specifikt och

[70] Underlag från Svenska arkivförbundet den 31 mars 2019.

initiativ till samt samordning eller koordinering av gemensamma insatser för verksamhetsutveckling.[71]

4.7.2 Digitaliseringen för verksamheterna närmare varandra

I kapitel 3 konstateras att samhällets digitalisering är en av de förändringsfaktorer som har haft störst påverkan på samhället och arkivsektorn. Vid utredningens möten och i insänt underlag har representanter från arkivsektorn lyft fram några aspekter där verksamheterna tycks närma sig varandra till följd av digitaliseringen.

I betänkande Kulturpolitikens arkitektur av 2009 års kulturutredning föreslogs att Riksarkivet och Kungl. biblioteket på sikt skulle slås samman i en myndighet. Skälet för sammanslagningen var att digitaliseringen upphävde gränsdragningen mellan arkiv och bibliotek.

Någon sammanslagning har dock inte genomförts.[72] Riksarkivet och Kungl. biblioteket har ett nära samarbete när det gäller informationsdigitalisering. De båda myndigheterna har undertecknat en avsiktsförklaring om ett fördjupat samarbete med digitalisering av de båda myndigheternas bestånd och samlingar. Syftet med samarbetet beskrivs vara att myndigheterna ska undvika uppbyggnad av parallella verksamheter och i stället använda befintliga anläggningar och investeringar. Arbetet ligger i linje med Digisams förslag om inrättandet av särskilda digitaliseringsnoder.[73]

Dokumentation och aktiv insamling

Representanter från arkivsektorn har vid möten med utredningen och i insända underlag uttryckt att det traditionella arkivbildarbegreppet håller på att luckras upp.[74] Det innebär att arkiv inte nödvändigtvis bildas som det dokumenterade resultatet av en verksamhet. I dag tillkommer information i andra sammanhang än i traditionella organisationer. Dessa verksamheter beskrivs t.ex. som mer löst sammansatta gemenskaper som sällan tar till vara på den information de skapar och hanterar. För att dokumentationen från sådana verksamheter

[71] Webbplatsen för Sveriges museer.
[72] Se prop.2009/10:3, s. 87–88.
[73] Webbplatsen för Riksarkivet, Nyhetsarkiv i oktober 2019.
[74] Se t.ex. anteckningar från utredningens regionala dialog i Karlstad och underlag från Föreningsarkivet i Uppsala.

ska bevaras behöver, enligt delar av arkivsektorn, arkivinstitutionerna arbeta mer med aktiv insamling dvs. på ett liknande sätt som förknippas med folklivsarkiven och en del museer.

Ett annat slags dokumentations- och insamlingsarbete inleddes under hösten 2015 avseende flyktingmottagandet. Malmö stadsarkiv bedrev dokumentationsprojektet ”Ankomst Malmö” där man intervjuade volontärer och flyktingar samt samlad in annan dokumentation.[75] Flyktingströmmen till Skåne dokumenterades även av Kulturen Lund, Malmö museer, Regionmuseet Kristianstad och Institutionen för kulturvetenskaper vid Lunds universitet i projektet Flyktingdokumentationen. Bland det insamlade materialet finns intervjuer, filmer, fotografier, deltagande observationer, föremål och skrivna berättelser inskickade av både flyktingar och volontärer.[76]

4.7.3 Lagstiftningen

Verksamheterna regleras i olika författningar: arkivlagen (1990:782), bibliotekslagen (2013:801) och museilagen (2017:563). Arkivlagen är en del av det regelverk som styr hanteringen av myndigheternas allmänna handlingar som t.ex. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) Bibliotekslagen och museilagen ingår inte i något sådant sammanhang.

Tillämpningsområden

Av 1 § arkivlagen framgår att det i lagen ges bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna. Vissa av bestämmelserna ska även tillämpas av statliga och kommunala beslutande församlingar. Gällande bestämmelser är således inriktade på myndigheter och andra organ som förvarar allmänna handlingar.

Bestämmelserna i bibliotekslagen ska enligt 1 § tillämpas av det allmänna biblioteksväsendet, dvs. all offentligt finansierad biblioteksverksamhet som utgörs av folkbibliotek, skolbibliotek, regional biblioteksverksamhet, högskolebibliotek, lånecentraler och övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet. Museilagen har en lik-

[75] Webbplatsen för Arkivveckan,Ankomst Malmö – ett dokumentationsprojekt om flyktingmottagandet i Malmö hösten 2015, i oktober 2019.
[76] Webbplatsen för Kulturen Lund i oktober 2019.

nande utformning av tillämpningsbestämmelsen. Av 1 § museilagen framgår att det i lagen finns bestämmelser om det allmänna museiväsendet som avser statliga museer, regionala museer, kommunala museer och andra museer i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än hälften av antalet ledamöter är utsedda av stat, kommun eller landsting.

Definitioner

Av 2 § museilagen framgår att med museum avses en institution som är öppen för allmänheten och som förvärvar, bevarar, undersöker, förmedlar, ställer ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och människans omvärld. Här avses således museum som institution.

Enligt 3 § arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Syftes- och ändamålsbestämmelser

I 3 § arkivlagen anges att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov.

Av 2 § bibliotekslagen framgår att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Enligt 4 § museilagen ska ett museum utifrån sitt ämnesområde bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning.

4.8 Utbildningar, yrken och branschorganisationer

Det finns många olika typer av arkiv och arkivverksamheter. En arkivarie i en arkivbildande verksamhet och en arkivarie på en arkivinstitution kan på så sätt ha olika typer av arbetsuppgifter och roller. Gemensamt för arkivarieyrket är kunskap om värdering, beskrivning och redovisning av arkiv. Arkivutbildningarna har ofta ett liknande upplägg och innehåll och har inte i någon större utsträckning anpassats efter olika delar av arkivverksamheten.

4.8.1 Arkivutbildningar

Arkivutbildning ges vid lärosätena Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Södertörn högskola och Uppsala universitet. Två lärosäten erbjuder utbildning på grundnivå, tre på avancerad nivå och ett lärosäte har utbildning på tre nivåer samt forskarutbildning. Arkivutbildningarna i Lund och Uppsala har en ABM-inriktning där studenterna läser vissa moment gemensamt.

Vid utredningens möte med representanter från utbildningarna betonade lärosätena att man gärna utbildar arkivvetare och inte arkivarier. Samtidigt ser delar av utbildningssektorn ett behov av att få ett närmare samarbete med andra ämnesområden, t.ex. förvaltningskunskap eller system- och informationsvetenskap för att studenterna ska få en kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Samtliga utbildningar har även ett nära samarbete med arkivinstitutionerna och, i vissa fall, de större myndigheterna i närområdet.[77]

Från utbildningssektorn bedömer man att flera av dem som söker sig till utbildningen har en bakgrund som kulturvetare och behöver en väg ut i arbetslivet. Samtliga lärosäten anser att de har ett bra söktryck till utbildningarna och vill i nuläget inte utöka antalet platser. Studenterna får i dag ofta jobb innan de är klara med sin utbildning. Utbildningssektorn menar att arbetsgivare kan ha dålig kunskap om arkivverksamheten eftersom de ibland anställer personer med otillräcklig utbildning. Dessa personer kommer sedan att få ett stort ansvar, t.ex. för arkivverksamheten i en hel kommun.[78]

[77] Anteckningar från utredningens dialog med representanter från arkivutbildningarna den 17 september 2018.
[78] a.a.

4.8.2 Arkivarieyrket i förändring

Arkivarieyrket har precis som många andra yrken förändrats med tiden. Yrket beskrivs ha utvecklats från en passiv väktare av information till en aktiv förmedlare, eller från att passivt ta emot information till att aktivt styra arkivbildningen.[79]

Teknikutvecklingen och övergången till en digital informationsförvaltning har enligt sektorn i hög grad påverkat arkivarieyrket. Enligt de synpunkter utredningen tagit del av behöver arkivarierna en annan slags kompetens än vad man gjorde förr.

En förändrad arkivarieroll

Arkivsektorn har under lång tid lyft fram att den egna professionen behöver följa med samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen för att vara relevant.[80] Det handlar dels om att professionen ska få kunskap om hur digitaliseringen förändrar förutsättningarna för arkivverksamheten i fråga om bl.a. långtidslagring och tillgängliggörande, dels om att synliggöra den egna kompetensen.

Arkivarier i arkivbildande verksamheter

Det finns ett par studier och rapporter om hur arkivarieyrket har påverkats av myndigheternas e-förvaltningsarbete. Resultaten från de olika studierna visar att arkivarier i kommuner har haft svårt att ta plats i olika utvecklingsprojekt. Även om arkivarierna exkluderas från utvecklingsprojekt har det många gånger blivit arkivariernas uppgift att lösa den långsiktiga bevarandefrågan.[81] Samtidigt finns det exempel på situationer där arkivarier på större statliga myndigheter anser att de har inflytande och att deras kompetens efterfrågas. Arkivarier på statliga myndigheter bedöms också ha fått nya arbets-

---

[79] Det finns ingen statistik över antalet arkivarier eller antalet sysselsatta inom arkivområdet. Av Statistiska centralbyråns Yrkesregister framgår att det 2016 fanns 7 400 anställda bibliotekarier och arkivarier i Sverige.

[80] Se t.ex. Fia Ewald. Arkiven och 24-timmars myndigheten, Tema Arkiv 2004:2.

[81] Se t.ex. Mari Runardotter The changing nature of archives – whose responsibility? och Maria Kallberg The emperor's new clothes. Recordkeeping in a new context.

uppgifter, t.ex. processkartläggningsarbeten, och en ny roll i och med införandet av nya arkivredovisningsprinciper.[82]

I arkivbildande verksamheter har det uppmärksammats att det uppstått en ny slags gräns mellan arkivarier och andra yrkesgrupper och funktioner. En del personer som utredningen har talat med har beskrivit en situation där arkivariens kompetens förbises och att arbetsuppgifterna övertas av andra yrkesgrupper och funktioner. I vissa fall betraktas arkivverksamheten som något ”vid sidan om” eller som en passiv mottagarfunktion. När uppgifterna hanteras av en annan funktion tenderar de enligt sektorn att värderas högre. Enligt representanter från arkivsektorn är ledningens förståelse för arkivverksamheten avgörande för att arkivfrågorna ska uppmärksammas och för att arkivarien ska kunna medverka i olika informationshanteringsprojekt. Sektorn menar att arkivarierna kan bidra med ett långtids- och demokratiperspektiv där de andra yrkesgrupperna talar om nytta och effektivisering.[83]

Arkivarier på arkivinstitutioner

Arkivarieyrket kan te sig olika på olika arkivinstitutioner. Det kan bl.a. handla om rådgivning, stöd och utbildningsinsatser till arkivbildande organisationer. Det kan också handla om utåtriktat arbetet med att tillhandahålla, tillgängliggöra och främja användningen av arkiven.

På arkivinstitutionerna har man uppmärksammat att arkivarierna behöver ha kunskap som är anpassad till den nya typen av handlingar och hur de ska tas emot, bevaras och tillgängliggöras. Samtidigt påtalas behovet av arkivariernas kunnande om arkiven för att kunna vägleda olika användare.[84]

Delar av arkivsektorn har lyft fram att dagens arkivarier måste arbeta på ett annat sätt på arkivinstitutionerna. Man talar om en demokratisering av arkiven med en ökad delaktighet. Arkivarien beskrivs i termer som mentor, coach och guide ute i samhället. Arkiarien före-

[82] Se t.ex. Malin Åkerlund. Uppmärksammad eller bortglömd. En undersökning av myndighetsarkivariers deltagande inom e-förvaltningen, och Ida Grönroos. Yrkesroll i förändring?.
[83] Se t.ex. anteckningar från utredningens regionala dialoger i Karlstad och Härnösand.
[84] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Härnösand.

slås i dessa sammanhang uppmuntra arkiverandet som en gemensam process som delas av många.[85]

Certifiering och yrkeslegitimation

Det förekommer en mängd olika yrkestitlar på arkivområdet. Vid sidan av arkivarie används även titlar som t.ex., arkivhandläggare, e-arkivarie, it-arkivarie, huvudarkivarie och informations- eller dokumentstrateg. Inom arkivsektorn väcks emellanåt frågan om behovet av en certifiering av arkivarieyrket eller en yrkeslegitimation för att avgränsa arkivarieyrket gentemot andra yrken.

Ett yrkescertifikat skulle enligt vissa kunna definiera professionens gränser och särskilda kompetenser vilket skulle kunna leda till större förståelse och respekt för yrket från omvärldens sida samt öka professionens egen självförståelse och respekt.[86]

Från utbildningssektorn har man dock varit tveksam till en legitimering. Arkivområdet anses vara för komplext även om det finns vissa gemensamma grundkomponenter. En legitimering skulle kräva en specialisering av yrket. Det är också oklart hur ett sådant system skulle kunna upprätthållas.[87]

Önskemål om en breddad kompetens

Utredningen har vid möten med olika statliga myndigheter fått höra att myndigheterna anser att det är svårt att rekrytera arkivarier med rätt kompetens, t.ex. kunskap om regelverk och erfarenhet av att arbeta med e-arkiv. Vissa anser att arkivutbildningarna är anpassade till ett framtida arbete på en arkivinstitution och har för stort fokus på arkivteori. Delar av arkivsektorn menar att arkivutbildningarna behöver anpassades till den verklighet som möter studenterna när de kommer ut i arbetslivet, bl.a. eftersom de flesta arbetstillfällena bedöms finnas inom förvaltningen och inte på arkivinstitutionerna.[88]

---

[85] Eva Sjögren Zipsane. Arkivet som samhällsaktör för demokrati, social rättvisa och andra nyttor, #arkividag: relevans, medvirkning og dialog.
[86] Berndt Fredriksson. Arkiv, samhälle och forskning, 2010:1.
[87] Anteckningar från utredningens möte med arkivutbildningarna den 4 oktober 2018.
[88] Anteckningar från utredningens möte med statliga myndigheter den 13 februari 2019 och anteckningar från utredningens möte med Sveriges universitets- och högskoleförbund den 16 april 2018.

En liknande uppfattning återges i kapitel 14. Flertalet av de arkivmyndigheter och arkivinstitutioner som svarat på utredningens rapport ”Ekonomiska konsekvenser av övergången för digital informationsförvaltning inom Riksarkivet” lyfter fram behovet av en breddad och annan slags kompetens hos arkivarierna. Av rapportsvaren går också att utläsa att det efterfrågas en fortbildningsinsats för redan yrkesverksamma arkivarier.

4.8.3 Branschorganisationer

Arkivsektorn omfattar även ett antal branschorganisationer för arkivarier och institutioner på arkivområdet. Föreningarna speglar arkivsektorns tidigare uppdelning i offentligt och enskilt och olika typer av enskilda arkiv. Organisationerna bevakar medlemmarnas gemensamma frågor och tar själva inte emot och förvarar arkiv. Det handlar ofta om relativt små och resurssvaga organisationer.

Näringslivets Arkivråd (NLA) bildades 1957 och verkar för att främja en rationell dokumenthantering och arkivering inom företag och organisationer. NLA ger ut olika slags publikationer till stöd för personer som arbetar med arkivfrågor i företag.[89]

Svenska Arkivförbundet (SA) bildades hösten 2018 genom en sammanslagning av Näringslivsarkivens Förening och Folkrörelsernas arkivförbund. Förbundet representerar institutioner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå som bevarar och förmedlar arkiv rörande civilsamhälle och näringsliv utanför den offentliga förvaltningen.[90]

Föreningen arkivverksamma i landsting och kommun (FALK) vänder sig till personer som arbetar med dokumenthanterings- och arkivfrågor i kommuner eller regioner.[91]

Föreningen för arkiv- och informationsförvaltning (FAI) bildades 2012 efter en sammanslagning av föreningarna Svenska arkivsamfundet och Arkivrådet (AAS). FAI riktar sig till alla personer som arbetar med att hantera, bevara och tillgängliggöra information över tid, oavsett samhällssektor.[92]

---

[89] Webbplatsen för Näringslivets Arkivråd i oktober 2019.
[90] Underlag från Svenska Arkivförbundet den 31 mars 2019.
[91] Webbplatsen för Föreningen arkivverksamma i landsting och kommun i oktober 2019.
[92] Webbplatsen för Föreningen för arkiv- och informationsförvaltning i oktober 2019.

Föreningarna driver liknande frågor inom respektive område, som exempelvis informationsspridning, nätverksskapande och erfarenhetsutbyten. Sedan 1990-talet arbetar föreningarna tillsammans med Riksarkivet i sammanslutningen Svenska arkiv i samverkan för synlighet (SASS). Syftet är att samordna gemensamma frågor, sprida information och arrangera mötesplatser för hela sektorn. Inom SASS arbetar man t.ex. med tidskriften Arkiv och den återkommande konferensen Arkivveckan.[93]

4.9 Informationsdigitalisering och massdigitalisering

Ökad öppenhet som bidrar till en demokratisk samhällsutveckling är det mest vedertagna argumentet för att genomföra en massdigitalisering av kulturarvet. När regeringen presenterade en ny inriktning på kulturarvspolitiken[94] 2016 formulerades tre mål som skulle ligga till grund för institutionernas kulturarvsarbete. Regeringen ville att det offentliga kulturarvsarbetet skulle utvecklas så att det gemensamma kulturarvet blir en angelägenhet för alla, det offentliga samtalet vidgas och fördjupas, och medskapande och engagemang främjas.[95] En gemensam bild är att massdigitalisering av kulturarvsmaterial i stor skala är viktigt för både forskning och samhällsutveckling. För att människor ska kunna delta digitalt behöver det också finnas information att hämta, upplevelser att pröva och kommunikation att interagera med.

Det är bl.a. genom fri tillgång till offentliga uppgifter i form av s.k. öppna data, dvs. information som är tillgänglig utan inskränkningar i form av avgifter och med få eller inga tekniska eller rättsliga begränsningar för hur den får användas som ökad öppenhet åstadkoms.[96] Den grundläggande tanken är att den offentliga informationens värde uppstår först när den görs allmänt tillgänglig och används. Från ett medborgarperspektiv kan öppna data sägas främja insyn, transparens och delaktighet i samhället. Öppna data lyfts också fram som en betydande resurs för forskning, förvaltning och företagande genom möjligheten att via olika datakällor skapa nya tjänster och innovationer.

[93] a.a.
[94] Prop. 2016/17:116.
[95] Se kapitel 5 för en beskrivning av kulturarvsbegreppet.
[96] Webbplatsen vidareutnyttjande.se

4.9.1 Informationsdigitalisering av analoga handlingar

Den process där informationen förs över från analogt till digitalt format – informationsdigitalisering – är den form av digitalisering som ofta behandlas inom kulturarvssektorn. Digitalisering sker bl.a. för att kunna bevara information vars bärare inte längre finns tillgängliga och för att kunna användas i nya strukturer för informationssökning. Regeringen fastslår i 2017 års kulturarvsproposition att information som digitaliserats med statlig finansiering ska vara enkelt tillgänglig för användarna och att tillgängligheten inte ska hindras genom avgifter. Informationen ska, inom ramen för vad som gäller enligt bl.a. upphovsrättslagstiftningen, kunna vidareutnyttjas och olika intressenter ska kunna bidra till den samlade informationen. Allmänhet, forskning och användare inom övriga samhällssektorer ska kunna dra nytta av informationen.

Fortfarande har majoriteten av arkivens analoga handlingar inte digitaliserats och finns inte tillgängliga digitalt. Det beror bl.a. på att arkiven till största delen utgörs av analoga handlingar. Traditionellt har digitalisering inom arkivsektorn inneburit att man skapat en digital (skannad) bild av en förlaga. I dag innefattar digitaliseringen även indexering och texttolkning för att informationen i de olika bilderna ska bli sökbar. Den analoga originalhandlingen bevaras efter skanning. För arkivinstitutionerna kan informationsdigitaliseringen därmed innebära att samma information bevaras i både analog och digital form. Digitala arkivbestånd skapas både genom inflöden av digitalt skapad information och genom att analogt material digitaliseras. Såväl analog som digital information behöver hanteras och förvaltas för att kunna bevaras.

Från ett användarperspektiv finns det risk att de analoga arkiven inte kommer att användas i samma utsträckning som de digitala vilket får konsekvenser för den allsidiga historieskrivningen. Arkivmyndigheterna kan komma att få problem med att ta emot äldre digitala handlingar som inte går att läsa på ett enkelt sätt. Elektroniska handlingar måste också underhållas kontinuerligt för att inte information ska gå förlorad. Enligt företrädare för arkivsektorn talar det sammantaget för att informationsdigitaliseringen kommer att bli mycket resurskrävande.

Vid de dialoger som utredningen genomfört har många vittnat om de ökade kraven från användarna på att arkivhandlingarna måste

vara tillgängliga digitalt. Material ska inte bara finnas i analog eller digital form, det ska också vara sökbart för alla att använda. Digitalisering och teknikutveckling är också förutsättningar för att kunna bedriva en tillgänglig och effektiv arkivverksamhet.

Det har påtalats flera gånger att det inte är fysiskt eller resursmässigt möjligt att digitalisera allt analogt material, samtidigt som man också framhåller att det är tydligt att den information som inte är sökbar digitalt används mindre. Digitaliseringen anses emellertid inte innebära att behovet av kompetent arkivpersonal minskar.

En bedömning är att arbetet med att förse handlingar med relevant metadata, dvs. information om handlingen, måste prioriteras. Med metadata blir uppföljning, sökning och sortering enklare och effektivare. I framtiden kommer sannolikt ny teknik i form av AI att få stor betydelse för att effektivisera den här typen av informationshantering. Forskare inom alla discipliner använder digitala data i sina undersökningar, vilket betyder att det är en av forskningens förutsättning att ha tillgång till digitala arkiv.

Det är en utmaning att bibehålla forskningens intresse för material som inte har digitaliserats och det riskerar att bli en obalans i kunskapsuppbyggnaden och den kritiska analysen om man låter urvalet av källor styras av vilket material som är digitaliserat.

Den stora utmaningen som arkivsektorn står inför handlar om att skapa långsiktiga resurser och strukturer för storskalig informationsdigitalisering och digitalt bevarande. Centraliserade lösningar i dag för både teknik, kompetens och lagring efterfrågas från arkivsektorn.

4.9.2 En övergripande sammanställning av olika aspekter av massdigitalisering

När man utför informationsdigitalisering i stor skala med stora informationsmängder pratar man i stället om massdigitalisering. Kostnaden för att genomföra en sådan i stor skala är hög. Det behövs personal med rätt kompetens och innebär ofta ett tidskrävande arbete som fordrar kvalitetsgranskning och förståelse för informationens innehåll. Informationsdigitalisering leder kortsiktigt till ökade kostnader för själva digitaliseringen och på längre sikt till ökade kostnader för lagring och migrering av det digitaliserade materialet. Samtidigt kvarstår i regel också kostnaderna för förvaringen av det analoga materialet för lång tid framöver.

När det gäller massdigitalisering finns det framför allt tre olika former beroende på syfte:

– Digitalisering som bevarandeåtgärd för att förhindra att analogt material förstörs.
– Digitalisering som effektiviseringsåtgärd för att möjliggöra gallring av pappershandlingar.
– Digitalisering för ökat tillgängliggörande och användning av arkivbestånden.

Bland de organisationer som inkommit till Arkivutredningen med synpunkter om de ekonomiska konsekvenserna av den offentliga förvaltningens digitalisering, så går meningarna isär om fördelarna med massdigitalisering. En av de mer framträdande och gemensamma synpunkterna är att ekonomiska resurser saknas. Flera av de arkivmyndigheterna i de kommuner och regioner som yttrat sig ifrågasätter nyttan med massdigitalisering av de äldre bestånden.

4.9.3 Samverkande myndigheter på kulturarvsområdet

Riksantikvarieämbetet har i uppdrag att samordna kulturarvsinstitutionerna, dvs. museernas digitalisering. Genom Digisam samordnar man också de kulturarvsmyndigheter som är medlemmar i Digisam, inklusive Kungl. biblioteket och Riksarkivet. Enligt myndighetens instruktion ska Riksantikvarieämbetet ansvara för frågor om kulturarvet. Ansvaret omfattar i första hand kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. Riksantikvarieämbetet ska också samordna och stödja arbetet med digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling inom kulturarvsområdet.[97]

Var och en av de tre centrala myndigheterna, Kungl. biblioteket, Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet har tagit på sig ett informellt sektorsansvar för relaterade verksamheter. De har också uttalat en vilja att ansvara för utvecklingen av nationella digitaliseringsnoder inom sitt respektive ansvarsområde.

Riksarkivet fick 2016 ett numera avslutat regeringsuppdrag att förbereda sin digitaliseringsverksamhet i Fränsta, Enheten för digitisering (DIT), till en gemensam resurs för storskalig digitalisering

[97] Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

av kulturarvsmaterial. Riksantikvarieämbetet har inte kommit lika långt med att utveckla en digitaliseringsnod för museiföremål och har inte heller något sådant formellt uppdrag.

Kungl. bibliotekets instruktion fastställer bl.a. att myndigheten ska tillhandahålla informationssystem och verka för utveckling och samordning av digitala tjänster inom det allmänna biblioteksväsendet. Kungl. biblioteket samverkar också med andra myndigheter. Ett exempel är det projekt, som ännu är i sin linda, där universitetsbibliotek i Lund, Stockholm, Göteborg, Umeå och Uppsala tillsammans med Kungl. biblioteket förbereder ett långsiktigt samverkansprojekt för att digitalisera det samlade svenska trycket. Vid Kungl. Biblioteket och de fem lärosätena finns en relativt stor samlad digitaliseringskapacitet.

4.10 Särskilda typer av arkivmaterial

Arkiv bildas av handlingar på olika slags informationsbärare som t.ex. magnetband och papper.[98] Vissa typer av informationsbärare är inte beständiga, dvs. de bryts ned och informationsinnehållet kan bli förstört. Andra typer av informationsbärare kan ha en mycket lång livslängd om de förvaras och hanteras på rätt sätt. Det finns således olika slags utmaningar när det gäller bevarande av handlingar beroende på bl.a. informationsbäraren. Det finns också områden där det i dag saknas ett ansvar för frågor kring särskilda typer av handlingar. Utredningen har träffat olika myndigheter och aktörer som lyft fram frågor om ansvar, hantering och bevarande av audiovisuellt material, analog film, fotografi och forskningsdata.

4.10.1 Audiovisuellt material

Kungl. biblioteket har tillsammans med Stiftelsen Svenska Filminstitutet utifrån ett regeringsuppdrag beskrivit situationen för audiovisuella medier i Sverige. Resultatet redovisas i studien ”Digitalisering av audiovisuella samlingar - Förslag på hur ökad samverkan kan effektivisera digitalisering av audiovisuellt material inom ABM-området”. Där anger myndigheterna att det behövs en nationell sam-

[98] Med informationsbärare avses fysiskt underlag för handlingar. Ibland används ordet databärare i stället för informationsbärare.

ordning för digitalisering av audiovisuella medier, annars kommer en stor del av kulturarvet och forskningsmaterial gå förlorad. Kungl. biblioteket har lämnat ett underlag till utredningen där myndigheten närmare beskriver problembilden och de möjliga åtgärderna.[99] Avsnittet nedan bygger på nämnda underlag.

Innehållsmässigt består det audiovisuella materialet inom ABM-sektorn av såväl publicerade medier som radio, tv, musik, film, ljudböcker, multimedier och dataspel som av ett omfattande dokumenterande material som framställts inom såväl offentlig som privat verksamhet. Sammantaget speglar inspelningarna olika aspekter av Sveriges utveckling från slutet av 1800-talet fram till i dag, och utgör därmed ett viktigt källmaterial för forskning och studier.

Sammantaget är arkivens audiovisuella samlingar omfattande. Riksarkivets DIANA-projekt[100] som inleddes 2015 har väsentligt ökat kunskapen om myndighetens audiovisuella samlingar. Som en del i DIANA-projektet genomfördes under 2016 en inventering av audiovisuellt material på magnetband. Projektet fokuserade på beståndet av magnetband, då det var känt att informationen av tekniska skäl riskerade att gå förlorad. Riksarkivets totala bestånd av magnetband uppskattas i dag till runt 30 000 ljud- och videoupptagningar.

Exempel på magnetbandsformat är så kallade rullband, kassettband, VHS-kassetter och DV-band. Magnetband har använts som ljudbärare sedan 1930-talet och som videobärare sedan slutet av 1950-talet. Magnetband kan lagra såväl analog som digital information. Redan 2004, i betänkandet ”Bevara ljud och rörlig bild”, konstateras att magnetband dras med åldersrelaterade problem som kan försvåra eller omöjliggöra avspelning.[101] Bland annat har Kungl. biblioteket därefter uppmärksammat att vissa typer av ljud- och videoupptagningar på magnetband har blivit svåra att spela upp och att den tekniska kvaliteten i delar av materialet successivt försämrats. I vissa fall har uppspelning varit omöjlig och informationen har därmed gått helt förlorad.

Under 2018 inledde Riksarkivet även en inventering av film som visar att myndigheten i dag har uppskattningsvis cirka 10 000 filmer. En delmängd av dessa filmer kommer under 2019 att digitaliseras i

[99] Kungl. biblioteket. Inspel till arkivutredningen – digitalisering av audiovisuella samlingar, den 9 september 2019.
[100] Projektets fullständiga namn var ”Digitalisering av analoga audiovisuella mediabärare inom Riksarkivet – DIANA”.
[101] SOU 2004:53, s. 51–52.

Kungl. bibliotekets filmarkiv i Grängesberg, som en pilotstudie för att bl.a. testa flöden och pröva standarder. En pilotstudie avseende digitalisering av magnetband genomfördes under 2018. Pilotstudierna konkretiserar den avsiktsförklaring som Kungl. biblioteket och Riksarkivet undertecknade 2016 om en fördjupad samverkan runt storskalig digitalisering av såväl tryckt som audiovisuellt material.

Kungl. biblioteket framför i sitt underlag att myndigheten har den teknik och kompetens som krävs för att utvecklas till en nationell resurs för digitalisering av ljud, video och så kallad icke fiktiv film.

4.10.2 Analog film

Utredningen har träffat Stiftelsen Svenska Filminstitutet och informerats om bevarandesituationen för analog film i dag. Stiftelsen Svenska Filminstitutet har bl.a. i uppdrag att bevara och tillgängliggöra det svenska filmarvet och under 2018 utredde institutet hur ett samlat ansvar för bevarande av analog film borde utformas.[102] Avsnittet nedan bygger på nämnda rapport och på utredningens anteckningar från dialogen med Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

I rapporten definieras analog film som:

> ”Filmrullar”, d v s informationsbärare av rörlig bild på filmbas; cellulosanitrat (”nitrat”), cellulosaacetat (”acetat”) eller polyester. Vanligast förekommande är formaten 16mm och 35mm.[103]

Analog film kan bevaras under väldigt lång tid utan att förstöras, om informationsbäraren förvaras på rätt sätt. Den fysiska förvaringsmiljön och klimatförhållandena är på så sätt avgörande för om analog film ska kunna bevaras. Stiftelsen Svenska Filminstitutet konstaterar i rapporten att de analoga filmsamlingar som förvaras hos bl.a. Sveriges Television AB, Riksarkivet och Kungl. biblioteket inte förvaras i en sådan miljö som stämmer överens med kraven i den internationella standard för filmarkiv som tagits fram av den Internationella filmarkivs federationen, FIAF. Riksarkivets gällande föreskrifter om arkivlokaler, som avser förvaring av allmänna handlingar

---

[102] Stiftelsen Svenska Filminstitutet. Svenska Filminstitutets filmarkiv som centrum för bevarande av analog film, Förslag på hur ett samlat ansvar för bevarande av analog film kan utformas, 2018.
[103] a.a. s. 5.

på olika informationsbärare, motsvarar inte heller de krav som ställs i standarden.[104]

Digitalisering av analog film är inte en alternativ bevarandeåtgärd enligt Stiftelsen Svenska Filminstitutet. Analog film digitaliseras främst för ökad tillgänglighet. Som bevarandeåtgärd är digitalisering mindre lämplig eftersom det analoga materialet innehåller information som förloras vid en digitalisering. Stiftelsen Svenska Filminstitutet menar att det också är kostsamt att digitalisera analog film i högsta kvalitet.[105]

Stiftelsen Svenska Filminstitutet lyfter särskilt fram behovet av att få ett lämpligt bevarande av de analoga filmer som ingår i Sveriges Televisions AB:s arkiv. Stiftelsen menar att det är angeläget att den får ett uppdrag om bevarande i sina styrdokument. Risken är annars att hanteringen och förvaringen av de analoga filmerna nedprioriteras efter att de har digitaliserats.[106]

I rapporten föreslår Stiftelsen Svenska Filminstitutet att Filminstitutet ska få ett tydligt uppdrag och åtagande att driva och framtidssäkra filmarkivet som ett nationellt centrum för analog film. Det uppdraget skulle innebära att Stiftelsen Svenska Filminstitutet garanterar att det bl.a. finns arkivutrymmen med korrekta klimatförhållanden, fungerande utrustning och yrkeskunskap. Det föreslås också att Sveriges Television och Filminstitutet får i uppdrag att formulera en bevarandeplan för tv-arkivet vid Sveriges Television AB.

4.10.3 Fotografi

Utredningen har träffat och fått underlag från Nätverket Nationellt ansvar för fotografi i Sverige. Nätverket har uppmärksammat utredningen på att det behövs en central översyn av det fotografiska kulturarvet Det främsta problemet enligt nätverket är att det i dag saknas en hemvist eller ett samlat ansvar för fotografisk stillbild i Sverige.[107]

---

[104] a.a.
[105] a.a.
[106] a.a. I november 2019 uppmärksammades ett varsel av tio anställda på Sveriges Radios Grammofonarkiv. Enligt Kulturnytt i Sveriges Radios P1 samlades över 50 000 namnunderskrifter in till stöd för att bevara grammofonarkivet. Enligt Sveriges Radio ska dock inte arkivet läggas ned utan det ska fortsatt fungera som stöd för radiokanalernas produktion. Skälet till varslet uppges vara att anpassa hanteringen till den nya musik som köps in. Webbplatsen för Sveriges Radio, Kulturnytt i P1, november 2019.
[107] Anteckningar från utredningens möte med Nätverket Nationellt ansvar för fotografi i Sverige den 17 april 2018.

Nätverket lyfter även fram andra problem som t.ex. att digitalt framtagna fotografier hotar att gå förlorade utan nationella strategier och handlingsplaner. Vidare att kommersiella uppköp av fotografers, företags och institutioners arkiv begränsar tillgången till kulturarvet.

Nätverket menar att det finns behov av en central aktör med ansvar för fotografisk stillbild. Aktören ska bl.a. ta fram standarder, bistå med rådgivning och ta fram bevarande- och digitaliseringsplaner samt ta fram långsiktiga strategier och nationella handlingsplaner.

4.10.4 Forskningsdata

Regeringen har i forskningspolitiska propositionen angett att en omställning till öppet tillgängliga forskningsresultat, dvs. forskningsdata, konstnärliga verk och vetenskapliga publikationer, bör vara genomförd fullt ut senast 2026.[108] Vetenskapsrådet och Kungl. biblioteket har olika uppdrag för att underlätta och främja en sådan utveckling. En annan aktör på forskningsdataområdet är Svensk nationell datatjänst (SND). Sedan 2018 drivs SND som ett konsortium och har till huvuduppgift att stödja tillgänglighet, bevarande och återanvändning av forskningsdata och relaterat material.[109]

Både Vetenskapsrådet och Kungl. biblioteket har haft regeringsuppdrag att ta fram kriterier för att bedöma i vilken utsträckning forskningsdata och vetenskapliga publikationer som helt eller delvis tagits fram med offentlig finansiering uppfyller de s.k. FAIR-principerna. FAIR står för Findable (sökbar), Accessible (tillgänglig) Interoperable (kompatibel) och Reusable (återanvändbar). FAIR har enligt Vetenskapsrådet blivit ledord för god datahantering och öppen tillgång till forskningsdata, inte minst inom EU:s ramprogram Horizon 2020 och initiativ som European Open Science Cloud.[110]

Vid utredningens dialog med Sveriges universitets och högskoleförbund, Expertgruppen för arkiv- och informationshantering, framkom att arkivarierna i sektorn saknar en central aktör som driver frågor om hantering och bevarande av forskningsdata. De politiska initiativen kring öppen tillgång till forskningsdata har i vissa fall medfört en otydlig ansvarsfördelning mellan universitetsbiblioteken och

[108] Prop. 2016/17:50, s. 107.
[109] Webbplatsen för Svensk nationell datatjänst i oktober 2019.
[110] Vetenskapsrådet. Kriterier för FAIR forskningsdata - Redovisning av regeringsuppdrag att ta fram bedömningskriterier för att följa vägen mot ett öppet vetenskapssystem.

arkivfunktionen enligt expertgruppen. Enligt expertgruppen för arkiv- och informationshantering saknas det en central aktör som driver frågor om hantering och bevarande av forskningsdata. Arkivfunktionerna anser sig inte heller ha resurser för att bevara och tillgängliggöra den växande mängden forskningsdata på ett ansvarsfullt sätt. Expertgruppen hade uppmärksammat en utveckling där lärosätenas mera resursstarka bibliotek på eget initiativ har tagit över den interna förvaltningen av forskningsdata, något som riskerar att leda till att forskningsdata kommer att betraktas som en del av bibliotekens samlingar, snarare än som en del av respektive lärosätes myndighetsarkiv.[111]

Sveriges universitets och högskoleförbund har genom enkätutskick undersökt hur långt de svenska lärosätena har kommit i sitt arbete med att utveckla lokala infrastrukturer och stöd för hantering av forskningsdata. Merparten av lärosätena uppger att de har en central stödfunktion för hantering av forskningsdata. Det kan t.ex. handla om lokala nätverk eller samverkansgrupper med kompetenser från bibliotek, arkiv, it, forskningsstöd och juridisk rådgivning. När det gäller bevarande anger de flesta lärosäten att lagringen av forskningsdata sker utifrån de enskilda forskarnas förutsättningar och behov på lärosätets centrala servrar och molnlösningar inom ramen för ordinarie it-verksamhet. Av undersökningen framgår att merparten av lärosätena inte har e-arkiv på plats för bevarande av forskningsdata.[112]

Den praktiska hanteringen som beskrivits av Sveriges universitets och högskoleförbunds expertgrupp för arkiv- och informationshantering ligger inte helt i linje med förväntningarna och de uppdrag som finns kring hur forskningsdata kan användas och återanvändas.

4.11 Näringsverksamhet på arkivområdet

I dag finns det flera olika företag som erbjuder olika slags tjänster till framför allt arkivbildare. Det är möjligt att köpa tjänster eller produkter för i princip hela arkivverksamheten. En grov gruppering av de olika typerna av företag kan se ut på följande sätt.

[111] Anteckningar från utredningens dialog med Sveriges universitets- och högskoleförbund, Expertgruppen för arkiv- och informationshantering den 17 april 2018.
[112] Sveriges universitets- och högskoleförbund. Hantering av forskningsdata, Status vid de svenska lärosätena, Sammanställning av enkät våren 2019.

Tabell 4.2 Olika typer av näringsverksamhet som används av arkivsektorn

Typ av verksamhet	Exempel på tjänster och produkter
Konsulter	Praktiskt arkivarbete, t.ex. uppdatera arkivredovisningen Upprätta styrdokument som klassificeringsstruktur eller strategi för bevarande Genomföra gallringsutredningar Kravställning vid upphandling av it-system
Lagring, digitalisering, arkivering	Lagring av analoga eller elektroniska handlingar Digitalisering av analoga handlingar Arkivering av webbsidor
Förvarningssystem	Kompakthyllsystem för förvaring av analoga handlingar
Systemlösningar	Dokument- och ärendehanteringssystem, e-arkiv
Konferenser och utbildningar	Konferenser, kurser och utbildningar

Indelningen visar att olika typer av verksamheter och tjänster kan utföras på plats hos arkivbildaren och avser ofta någon slags punktinsats, främst de olika konsulttjänsterna. Andra tjänster är mer långsiktiga och i viss mån nödvändiga åtaganden som lagrings- och systemlösningar.

Förekomsten av olika slags tjänster kan delvis förklaras med att arkivområdet har blivit mer komplext och ställer krav på kompetens och erfarenhet som samtliga inom arkivsektorn inte besitter. Det är också troligt att avsaknaden av gemensamma standarder, metoder och riktlinjer har gjort det svårare för sektorn att klara av utmaningarna på egen hand och att driva på förändringsarbetet inom organisationen. En del av de tjänster som erbjuds hänger samman med bestämmelser i vissa av Riksarkivets föreskrifter som ställer andra slags krav på arkivverksamheterna och arkivarierna.

5 En moderniserad och anpassad arkivlag

5.1 Inledning

Samhällets tillgång till allmänna handlingar och kulturarvet ska säkerställas. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en grundsten i det svenska demokratiska samhällsbygget. För civilsamhället i dess bredaste bemärkelse – enskilda medborgare, sociala nätverk och organisationer som är fristående från staten – är offentlighetsprincipen, dvs. rätten till insyn i den offentliga sektorn, av stor betydelse. Den offentliga sektorn måste också i en förvaltning med digitalt stöd kunna säkerställa den egna informationens äkthet och sökbarhet. För att inte rättskipningen och förvaltningen i sig, och därmed medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar ska undergrävas måste det finnas en god arkivhantering även i en digital förvaltning.

Arkiven utgör viktiga delar av samhällets kollektiva minne och speglar och ger förutsättningar för samhällets utveckling och framtid. Det är den offentliga arkivsektorns uppgift att tillgodose samhällets långsiktiga tillgång till allmänna handlingar. Arkiven är oumbärliga för myndigheters, företags och andra organisationers tillgång till allmänna handlingar på såväl kort som lång sikt. Arkiven bidrar till en god struktur av den offentliga informationen samtidigt som de säkrar dagens information för morgondagens användning.

Arkiven är också en del av kulturarvet. Kulturavet låter sig inte enkelt och precist beskrivas, men trots det bör tillgången till den del av kulturarvet som finns i arkiven tryggas.

De nu angivna principerna, som kännetecknar en modern rättsstat, ska enligt utredningens bedömning, tryggas genom bestämmelser i lag. I detta kapitel redovisar utredningen sitt förslag till en ny arkivlag. Syftet är att ge en överblick över den nya lagstiftningen. En del frågor behandlas enbart i detta kapitel. Där utredningen har beskrivit

och utvecklat specifika ämnesområden finns hänvisningar till följande kapitel och avsnitt.

5.2 En ny arkivlag

Förslag: En ny arkivlag ersätter den nuvarande arkivlagen.

Enligt utredningens direktiv finns det ett generellt behov av att modernisera arkivlagen och säkerställa att tillämpningen av den, oberoende av sakområde och medium, kan säkra tillgången till allmänna handlingar på såväl kort som lång sikt i en modern digital förvaltning och för forskningens och allmänhetens behov. I detta ingår att säkerställa att uppgifter i arkivhandlingar som omfattas av sekretess får det skydd som krävs. Utredningen ska därför se över arkivlagstiftningen och närliggande lagstiftning och vid behov lämna förslag på hur lagstiftningen kan anpassas till den utveckling som sker på området.

Den nu gällande arkivlagen är snart 30 år gammal. Sedan lagen tillkom har den förvaltningspolitiska utvecklingen och den allt snabbare tekniska utvecklingen inneburit att handlingar skapas i en allt snabbare takt och i en mängd olika format. Utvecklingen på kommunikationsområdet har även skapat nya förväntningar på information och upplevelser och ändrar förhållandet mellan producenter och användare. Dessa förändringar ställer ökade krav på arkivverksamheten. Övergången från analog till digital informationsförvaltning ställer arkivsektorn inför stora utmaningar, såväl på det offentliga som på det enskilda området. Utmaningarna består i hur sektorn ska bevara de elektroniska handlingarna och i vilken utsträckning analoga handlingar ska digitaliseras och tillgängliggöras.

Regeringen har bland annat mot den bakgrunden angett att det finns ett generellt behov av att modernisera arkivlagen. För att möta detta föreslår utredningen att en ny arkivlag införs. Den nya arkivlagen ska, på samma sätt som den tidigare lagen, vara teknik-, format- och medieoberoende.

5.2.1 Modernisering av lagen

En modernisering av en författning innebär att författningen i fråga behöver

– ett mer tidsenligt språk,
– en modernare författningsstruktur, och
– en anpassning till utvecklingen inom sakområdet.

Ett tidsenligt språk

Arkivlagen och arkivförordningen behöver genomgående moderniseras språkligt. Man använder exempelvis inte längre formen ”skall” i författningstext, utan formen ”ska”. Likaså använder man numera rak ordföljd i större utsträckning, främst för att underlätta läsning av och förståelse för texten. En del ord och uttryck bör helt undvikas i författningsspråket och ersättas med ord som inte är vilseledande eller som numera betraktas som stela, ”byråkratiska”.

En modernare författningsstruktur

Arkivlagen har en föråldrad struktur och behöver få en bättre och mer överskådlig sådan. Till hjälp i detta arbete har utredningen använt departementspromemorian Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 2014:1. En modern struktur innebär exempelvis fler och förklarande rubriker och mellanrubriker.

Den nya arkivlagen innebär några ändringar och får även av denna anledning en ny struktur. Vissa omflyttningar och uppdelningar av bestämmelserna görs i syfte att öka överskådligheten och göra regleringen tydligare. Av samma skäl införs nya huvudrubriker, mellanrubriker och paragrafrubriker.

En anpassning till utvecklingen inom arkivområdet

I moderniseringsarbetet av arkivlagen ingår egentligen inte att nya regler införs eller att en ny lag föreslås. Sådana eventuella förändringar kan dock ingå i andra delar av utredningens direktiv. Däremot

kan det behöva införas nya eller förklarande begrepp i arkivlagen för att öka förståelsen för lagens innehåll och vad den avses reglera.

Utvecklingen inom arkivområdet kännetecknas av en ökad mängd handlingar, nya typer av handlingar i olika slags format och en högre grad av samverkan mellan myndigheter och mellan olika sektorer. Dessa förändringar innebära att arkivsektorn behöver arbeta mer proaktivt för att betydelsefull information inte ska förvanskas eller gå förlorad.

Utvecklingen kännetecknas också av andra förväntningar på tillgänglighet. Arkivanvändarna har i dag önskemål om att få tillgång till arkiven digitalt och på distans. Sådana förväntningar och önskemål väcker frågor om bl.a. digitalisering av analoga arkivhandlingar och om olika sätt att tillhandahålla och tillgängliggöra handlingar på.

Samhällets digitalisering är en av de mest betydande pågående förändringarna för arkivsektorn och för samhället i stort. Det finns önskemål från olika delar av arkivsektorn om att i en ny arkivlag betona att lagen omfattar alla slags handlingar. Delar av arkivsektorn menar att arkivlagen enbart omfattar pappershandlingar och att den ger uttryck för ett analogt perspektiv. Det senare innebär att lagen inte är anpassad efter dagens elektroniska handlingar och myndighetsöverskridande samarbeten. I detta avseende menar utredningen att det är viktigt att arkivlagen inte anpassas efter olika typer av medier och handlingar. Lagen ska vara teknikneutral, i den utsträckning som det nu är möjligt. Utredningen väljer att inte framhålla någon särskild teknik eller typ av handlingar, framför allt med hänsyn till att det är svårt att veta vilka slags tekniker som kan komma att utvecklas. Närmare bestämmelser eller riktlinjer om hur olika slags handlingar ska hanteras meddelas i stället av den statliga arkivmyndigheten och av kommuner och landsting.[1]

I dag står arkiven inför en rad utmaningar som ytterst har sin grund i pågående snabba samhällsförändringar. Många samhällsprocesser har bl.a. genom Sveriges medlemskap i EU internationella kopplingar. Svenska myndigheter deltar i ett flertal internationella sammanhang, vilket genererar stora dokumentflöden som kan kräva att man tar hänsyn till olika internationella standarder vid hanteringen av dokumenten.

[1] Från den 1 januari 2020 kommer dock beteckningen landsting att bytas ut mot beteckningen region, se prop. 2018/19:162.

Från landsting till region

Regeringen beslutade den 5 september 2019 en proposition med bl.a. förslaget att ett antal lagar ändras genom att den nuvarande beteckningen landsting byts ut mot region. Förslaget till ändringen innebär också att fullmäktige i kommuner på regional nivå ska benämnas regionfullmäktige i författningarna och att styrelsen ska benämnas regionstyrelse. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Riksdagen beslutade propositionen den 20 november 2019. De lämnade författningsförslagen och förslagen till följdändringar bygger på de nya beteckningarna.[2]

5.3 Inledande bestämmelser. Lagens syfte

Förslag: Lagen ska inledas med en paragraf som anger att syftet med lagen är att
1. trygga tillgången till allmänna handlingar,
2. främja tillgången till kulturarvet, och
3. bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling.

Den nya arkivlagen ska inledas med en syftesparagraf. Det kan tyckas självklart att det ska finnas arkiv, men arkiven existerar inte för sin egen skull. Deras existens är mycket viktigare än så. Arkiv är fundamentet för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas även sedan ett ärende eller liknande är avslutat. Genom att införa en syftesparagraf i arkivlagen understryks också vikten av att värna, bevara och tillgängliggöra den del av kulturarvet som finns hos arkiven.

Arkiven en outsinlig källa för den som vill släktforska, forska om kampen för den kvinnliga rösträtten eller hur det egentligen gick till när vildsvinet introducerades i Sverige. Genom att främja användandet av kulturarvet kan dess värden och potential tas till vara för såväl den enskilde som för samhället. Tanken är att underlätta tillgången till olika slags arkivmaterial från olika delar av samhället, såväl analoga som digitala på plats på arkivinstitutionen eller genom olika e-tjänster. Vad avses då med ”kulturarvet”?

[2] Se prop. 2018/19:162.

5.3.1 Kulturarvsbegreppet

Intresset för kulturarv väcktes i slutet av 1800-talet och var då nära förknippat med idéer om en nationalstatlig enhetskultur. Under senare delen av 1800-talet bildades museer som Nationalmuseum, Nordiska museet och Skansen som på olika sätt skulle skildra landets utveckling.

I slutet av 1900-talet väcktes ett nytt intresse för kulturarvsfrågor då Unesco antog Konvention om Skydd för världens kultur- och naturarv, Världsarvskonventionen (1972). Konventionen fick stor spridning och sägs ha haft betydelse för hur begreppet kulturarv (cultural heritage) kom att uppfattas, dvs. främst som fysiska minnesmärken, byggnader och naturmiljöer. Konventionen påverkade även den svenska kulturpolitiken efter att Sverige ratificerade konventionen 1985. Framför allt ökade intresset för själva begreppet kulturarv. I slutet av 1980-talet utreddes olika lagstiftningar inom kulturområdet där begreppet kulturarv kom att användas, exempelvis kulturminneslagen (1988:950), numera benämnd kulturmiljölagen.

På 1990-talet började regeringen även behandla kulturarvsfrågor som ett särskilt område och vissa institutioner som arkiv, bibliotek och museer lyftes fram som aktörer inom en s.k. kulturarvssektor.

Sedan 1992 finns Unescoprogrammet Världsminnen (Memory of the World) ett program som stimulerar arkiv och bibliotek till gränsöverskridande samarbete och kreativa lösningar för tillgängliggörande av dokument, arkiv, film mm. Programmets mål är att främja bevarandet av det kollektiva minne så som det manifesteras i dokument, fotografier, rörliga bilder, ljudupptagningar och digitala filer, samt att verka för en ökad tillgänglighet till dessa. Ett av tre huvudmål är att få till stånd universell tillgänglighet till kulturarvet.

Kulturarvsfrågorna behandlades även i 1996 års kulturpolitiska proposition, där tidsaspekter för kulturarvet beskrivs på följande sätt:

> Men kulturarvet har inte några bestämda tidsgränser och redan i vår livstid deltar vi i skapandet av både vårt eget och morgondagens kulturarv. Det går därför inte att ange när en företeelse blir en del av kulturarvet – somligt uppmärksammas nästan genast, för annat kan det dröja länge. När nya delar av kulturarvet lyfts fram glöms andra bort, medan vissa blir ”klassiker”, som ständigt kan upptäckas och nytolkas. Vi har ett ansvar för att bevara och berika kulturarvets mångfald och att lämna vidare till nästa generation.[3]

[3] Prop. 1996/97:3, s. 127.

Gränserna för vad som ska betraktas som ett kulturarv och när kulturarvet bildas, började förändras från något statiskt till något mer dynamiskt. Under 1990- och 2000-talen kritiserades också synen på kulturarvet som något materiellt. År 2003 antog Unesco Konventionen om tryggandet av det immateriella kulturarvet, som omfattar exempelvis språk, musik, danser och sociala seder.

De senaste tio åren har regeringen behandlat kulturarvsfrågor i 2009 års kulturpolitiska proposition – som anger de kulturpolitiska målen – och i kulturarvspropositionen 2016. Av de kulturpolitiska målen framgår att ”kulturpolitiken ska främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas”.[4]

I propositionen Kulturarvspolitik behandlas kulturarvsfrågorna för första gången som ett eget politikområde.[5] Regeringen menar att kulturarvet är föränderligt och öppet och att begreppet kan förstås som

> spår och uttryck från det förflutna som tillskrivs värde och används i samtiden. En sådan förståelse av kulturarvet säger ingenting om vad som ska anses höra dit och den utesluter ingenting på förhand. Denna förståelse betonar samtidigt att ingenting är ett kulturarv i sig, utan att det blir det först genom att uppfattas och användas som sådant. Ett uttryck för detta är att olika objekt införlivas i samlingar vid offentliga institutioner som museer, bibliotek eller arkiv, men det kan också handla om enskilda människors värdering av föremål eller sedvänjor.

Vidare menar regeringen att det i dag är nödvändigt att avgränsningar av vad som räknas till kulturarvet måste få avgöras i det civila samhället och av de professionella inom kulturarvsområdet. I propositionen behandlas även frågan om när kulturarvet uppstår och det konstateras att kulturarvet inte behöver avse något från det förgångna, utan

> det nästan samtida kan komma att inkluderas i kulturarvet om det betraktas och används som sådant av människor.

Kulturarvet förutsätts också användas: enskilda ska kunna använda kulturarvet för bildning, kunskap och konstnärliga upplevelser. Kulturarvet ska även kunna bidra till gemenskap och kritiskt ifrågasättande. Beträffande kulturarvsinstitutionernas arbete beskriver regeringen att det offentliga kulturarvsarbetet kan bidra till en all-

---

[4] Tid för kultur (prop. 2009/10:3), s. 30.
[5] Prop. 2016/17:116, s. 58 f.

sidig förståelse av det förflutna och att institutionerna kan ses som kunskapsinstitutioner i samhället. Regeringen presenterar en ny inriktning på kulturarvspolitiken där det offentliga kulturarvsarbetet ska utvecklas så att

– det gemensamma kulturarvet blir en angelägenhet för alla,
– det offentliga samtalet vidgas och fördjupas, och
– medskapande och engagemang främjas.

Dessa mål ska ligga till grund för institutionernas kulturarvsarbete.[6]

Det nationella kulturarvet blir kulturarvet

I förarbetena till lagen om kulturminnen m.m., beskrevs kulturarv som:

> det som tidigare generationer skapat. Varje tid bildar sin egen uppfattning om det kulturella arvets betydelse och om vilka delar av kulturarvet som är särskilt värdefulla. Synen på kulturarvet växlar därför från en tid till en annan. Den påverkas av sådana förhållanden som den ekonomiska utvecklingens tempo och inriktning, idé- och samhällsdebatten, utbildningens innehåll och forskningens rön.[7]

När den fortfarande gällande arkivlagen kom togs en särskild bestämmelse in om att myndigheternas arkiv skulle vara en del av det nationella kulturarvet. I förarbetena till lagen sägs:

> De arkiv som bildas i skilda verksamheter kan alla betraktas som delar av vårt kulturarv. Det kan gälla enskilda personers brev- eller bildarkiv, gårdsarkiven från jordbruksfastigheter och industriarkiv såväl som myndigheters arkiv.[8]

Det ges däremot ingen närmare beskrivning av kulturarvet som begrepp men i propositionen sägs vidare:

---

[6] Prop. 2016/17:116, s. 69.
[7] Kulturmiljövård (prop. 1987/88:104) , s. 27.
[8] Arkiv m.m. (prop. 1989/90:72), s. 29.

> Arkiven är också en viktig bas för forskning av olika slag. Sålunda är arkiven nyttiga för den professionella forskning som ger oss sådana insikter i samband och orsaker som är av omedelbar praktisk nytta för framtiden. Jag tänker härvid t. ex. på den medicinska forskningen, men även modern ekonomisk forskning kan vara beroende av arkivmaterial, t.ex. från skattemyndigheterna. Att bevara, ordna och vårda arkiven så att de kan tjäna också forskningens olika behov ser jag som ytterligare en huvuduppgift i arkivverksamheten. Här framstår kulturarvsaspekten tydligast, det för en kulturnation självklara att bevara minnet av sin utveckling och använda detta minne för att dels belysa den historiska utvecklingen, dels nyttiggöra de erfarenheter som dras ur materialet.[9]

Någon egentlig definition av vad kulturavet utgörs av står inte att finna i dessa förarbeten. Lagstiftaren synes ha utgått ifrån att det är underförstått vad begreppet innebär. Propositionen Kulturarvspolitik, som bl.a. utmynnade i en museilag, beskriver och diskuterar vikten av kulturarvet och dess position i samhället. Någon reell definition av begreppet ges dock inte heller här.

I förarbetena till 1990 års arkivlag föreslog utredningen att arkiv skulle vara en del av det nationella kulturarvet. Begreppet ”nationellt kulturarv” definierades eller förklarades inte närmare. Däremot förde utredningen ett resonemang om att förutsättningarna för kulturpolitiken hade förändrats genom informationsteknologins utveckling, ett ökat bevarandeintresse och ett växande engagemang i svensk historia och kultur. Utredningen menade att kulturutbudet, genom den förändrade informationsteknologin, höll på att monopoliseras av utomsvenska aktörer. Man befarade att det utländska inflytandet skulle bli för dominerande vilket kunde öka avstånd mellan dem som kunde tillgodogöra sig det nya och dem som inte kunde det. Vidare menade utredningen att man kunde iaktta ”en renässans för det svenska”, som sågs som en reaktion mot informationsteknologins utveckling och mångkultur. Här menade utredningen att det låg i statsmaktens intresse att bevara mångfalden utan att avvisa insatserna till förmån för det svenska kulturarvet. Mot denna bakgrund skulle arkiven kunna bidra till ökad förståelse av och kunskap om de beskrivna samhällsförändringarna. Arkiven skulle enligt utredningen också fungera som en slags kulturcentra vid sidan av t.ex. bibliotek och museer.[10]

I den efterföljande propositionen avgränsades arkiv till att avse myndigheternas arkiv. Denna avgränsning motiverades med att de

---

[9] Prop. 1989/90:72, s. 32.
[10] Öppenhet och minne, Arkivens roll i samhället (SOU 1988:11), s. 36–38.

offentliga arkiven utgjordes av allmänna handlingar och ”arkivmaterialet bildade en sammanhängande och detaljrik dokumentation av förhållandena i landet och hur landet har styrts”.[11] Vidare framhölls att skrivningen om kulturarvet skulle ha betydelse i myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om arkivvård och gallring.

I propositionen Kulturarvspolitik föreslås att bestämmelserna om utförsel av vissa kulturföremål i kulturmiljölagen ska göras ursprungsneutrala. Vissa språkliga ändringar ska också göras. Det ska inte längre göras åtskillnad mellan svenska och utländska föremål när frågan om ett föremål ska få föras ut ur landet eller inte. Det väsentliga ska vara om föremålet har betydelse för kulturarvet i Sverige. För att ett föremål ska omfattas av utförselrestriktion måste det dock ha anknytning till landet på något sätt. Regeringen anser att anknytningen till Sverige kan uttryckas genom att man antar att föremålet har funnits i landet under en viss tidsperiod och sätter den perioden till 75 år. Genom att utförselbestämmelserna ändras behöver inte längre regleringen av vilka föremål som ska anses svenska respektive utländska finnas kvar. I avsnittets sista stycke anför regeringen att:

> Någon ändring i sak avses inte med att orden ”det nationella” tas bort i lagtexten. Till följd av denna ändring i 1 § bör också 10, 11 och 16 §§ ändras på motsvarande sätt.[12]

På så vis har det nationella kulturarvet snarare blivit ett gemensamt kulturarv eller rätt och slätt: kulturarvet.

Beträffande de enskilda arkiven har regeringen konstaterat att de ”givetvis tillhör vårt kulturarv” men det har inte ansetts nödvändigt att uttala något om deras status som kulturarv i arkivlagen eftersom lagen inte reglerar enskilda arkiv.[13] Regeringen uttryckte samma ståndpunkt femton år senare i propositionen Arkivfrågor och någon särskild bestämmelse om enskilda arkiv som kulturarv infördes inte heller denna gång i arkivlagen.[14] Arkivutredningen hade då tidigare i betänkandet Arkiv för alla – nu och i framtiden föreslagit en reglering av de enskilda arkiven som en del av det nationella kulturarvet.[15]

Efter kulturarvspropositionen 2016/17:116 har det inrättats ett centrum för utveckling av kulturarvsfrågor på Riksantikvarieämbetet.

---

[11] Prop. 1989/90:72, s. 29.
[12] Prop. 2016/17:116, s 132 f.
[13] Prop. 1989/90:72, s. 29–30 och s. 70.
[14] Prop. 2004/05:124, s. 13–14.
[15] SOU 2002:78.

På Riksantikvarieämbetets webbplats finns en definition av kulturarv:

> Kulturarv avser alla materiella och immateriella uttryck för mänsklig påverkan – till exempel spår, lämningar, föremål, konstruktioner, miljöer, system, strukturer, verksamheter, traditioner, namnskick, kunskaper osv.
>
> Oavsett om det skrivs i obestämd eller bestämd form – kulturarv eller kulturarvet – innefattar det en mångfald av kulturarv. Ibland kan begreppet preciseras för att belysa särskilda delar av samhällsutvecklingen, till exempel det biologiska kulturarvet, det industriella kulturarvet eller modernismens kulturarv.

Kulturarvet är föränderligt och bör inte definieras

Sammanfattningsvis verkar begreppet ”kulturarv” inte låta sig definieras exakt. Av redovisningen ovan framgår också att lagstiftaren inte definierat, eller försökt definiera, begreppet. Utifrån de redovisade beskrivningarna kan man dock konstatera att många olika saker och företeelser kan betraktas som en del av kulturarvet, exempelvis de bestånd och samlingar som finns hos arkiv, bibliotek och museer. Synen på kulturarv som något föränderligt har genom åren tydliggjorts. Det har också betonats att ett föremåls eller en företeelses ålder inte behöver vara en betydande komponent för att det ska bedömas som kulturarv – det avgörs snarare av betraktaren eller användaren. Andra värdeord som framhållits är att kulturarvsarbetet ska vara inkluderande och främja delaktighet. Vad som betraktas som kulturarv är inte enbart en fråga för institutionerna utan även för samtida och framtida användare och för de grupper som skapar egna forum eller uttryck utanför de traditionella institutionerna eller arenorna. I stället för att tala om vissa arkiv som kulturarv ligger det kanske mer i tiden att tala om arkivinstitutionernas kulturarvsuppdrag.

Även om det således inte går att exakt avgränsa vad som ska anses vara vårt kulturarv bör tillgången till den del av kulturarvet som finns hos arkiven tryggas. Kulturarvet är ett centralt begrepp och utredningen ansluter sig därvid till vad regeringen tidigare anfört.

5.3.2 Arkiven har betydelse för det demokratiska samhället

Arkiven har ett särskilt värde för en fri åsiktsbildning. Arkivlagen ska därför inte bara tillförsäkra tillgången till allmänna handlingar och kulturarvet utan ska också ha som syfte att bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. Formuleringen är hämtad från bibliotekslagen (2013:801). Tillgången till arkiven kan, som det allmänna biblioteksväsendets verksamhet gör, bidra till en önskvärd samhällsutveckling i stort och till att demokratin kan fördjupas genom att välinformerade individer får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen. Den kunskap som kan hämtas ur arkiven kan ge förutsättningar för ett offentligt samtal där enskilda fritt kan behandla gemensamma angelägenheter och utbyta åsikter. Regeringen har i förarbetena till bibliotekslagen angett att:

> I den föreslagna lydelsen innefattas idén om att demokratin befästs och fördjupas genom att individer får ökad kunskap och goda förutsättningar för fritt åsiktsutbyte och diskussion om gemensamma angelägenheter. Att biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling uttrycker en målsättning om allas delaktighet i samhällslivet som främjas genom de medel som nämns, det vill säga kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.[16]

Tillgången till och främjandet av användning av arkiven rimmar väl med grundtanken om stärkandet av demokratin, vilket bör komma till uttryck även i den föreslagna arkivlagen.

En särskild fråga gäller vidareutnyttjandet av handlingar. Regeringen har i förarbetena till lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, den s.k. PSI-lagen, yttrat att den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige och att en rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin.[17] Syftet med PSI-lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Med vidareutnyttjande avses enligt lagen användning av handlingar för andra, såväl ideella som kommersiella, ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. En stor del av den information som finns hos kommunala och statliga myndigheter utgör,

[16] Prop. 2012/13:147, s. 13.
[17] Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175).

enligt regeringen, en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgarna, företagen och det civila samhället. Regeringen anser att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling. Myndigheterna bör aktivt sträva efter att möjliggöra ett effektivt vidareutnyttjande av offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad och för att bidra till att stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter.[18] Samhället har således också av detta skäl ett brett behov av information från det allmänna.

5.4 Inledande bestämmelser. Ändamålen med arkiven

Förslag: I arkivlagens inledande bestämmelser ska det lyftas fram att arkiven är en del av kulturarvet. Det ska också framgå att arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

En delvis motsvararande bestämmelse finns i 1990 års arkivlag. Av bestämmelsen ska framgå att arkiven är en del av kulturarvet. Bestämmelsen i 1990 års lag är grundläggande och bör framhävas i en ny arkivlag. Av bestämmelsen framgår bl. a. att huvudregeln är att myndigheternas arkiv ska bevaras. Undantag från denna regel ges senare i lagen främst genom bestämmelserna om gallring. Utredningen utvecklar grunderna för bestämmelsen i kapitel 7 och 11. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.1 och 11.7.1.

Arkiven är en del av kulturarvet och arkivverksamheterna är viktiga för att trygga tillgången till och öka kunskapen om innehållet i arkiven. Av gällande arkivlag framgår att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Utredningens mening är att även de enskilda arkivens status som en del av kulturarvet ska framgå av en ny arkivlag. Det har i tidigare utredningar föreslagits att det i arkivlagen ska anges att även arkiv från enskilda arkivbildare är en del av kulturarvet. De enskilda arkiven innehåller både handlingar

[18] a.a., s. 131 och s. 139 f.

om samhällsviktiga funktioner och handlingar som är viktiga från ett kulturhistoriskt perspektiv. Arkiven från såväl den offentliga som den enskilda sektorn är av betydelse för en allsidig historiebeskrivning, för bildning, forskning och samhällsengagemang. Enligt utredningens mening är det hög tid att de enskilda arkivens status, i enlighet med tidigare utredningsförslag, kommer till uttryck i en ny arkivlag.[19] De enskilda arkivens betydelse ska lyftas fram i en särskild paragraf där det anges att dessa arkiv, jämte de offentliga arkiven, är en del av kulturarvet.

Det ska vidare framgå att arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. I detta avseende är det viss skillnad på arkiv som utgörs av allmänna handlingar och enskilda arkiv. För myndigheterna och andra organ som förvarar allmänna handlingar har bestämmelsen en betydande funktion i förhållande till bl.a. gallring. För enskilda arkiv får bestämmelsen ses som ett riktmärke, dvs. det är upp till de enskilda arkivbildarna och arkivinstitutionerna att svara för att arkiven hanteras och förvaltas på ett ändamålsenligt sätt.

När det gäller myndigheternas arkiv går det att konstatera att arkivinformation i ökad omfattning kan förväntas finnas tillgänglig som grunddata och bidra till tjänste- och samhällsutveckling. Förvaltningens arbete med bl.a. grunddata, vidareutnyttjande av handlingar och öppna data innebär att allmänna handlingar kan användas av en mängd aktörer på många olika sätt, se ovan. I förarbetena till 1990 års arkivlag anges att arkivhandlingarna ska bevaras för att underlätta myndigheternas handläggning och praxisbildning. I dag går det att understryka behoven av andra myndigheters tillgång av informationen. Bevarandet utifrån denna aspekt är viktig för att bl.a. upprätthålla principer som ”en uppgift, en gång” och effektiva informationsutbyten.

[19] SOU 2002:78, s. 119 f.

5.5 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Lagens bestämmelser ska gälla för
1. myndigheternas och vissa andra organs arkiv, och
2. arkivmyndigheterna.

För sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel ska vissa av bestämmelserna om tillgänglighet och rapportering gälla.

Gällande arkivlag ska tillämpas på myndigheterna och vissa andra organs arkiv samt arkivmyndigheterna. Den nya arkivlagen ska ha samma tillämpningsområde som tidigare, men vissa enskilda arkivinstitutioner som får verksamhetsbidrag av statliga medel ska omfattas av vissa bestämmelser. Utredningen utvecklar grunderna för dessa bestämmelser och sina överväganden i kapitel 11.

Nuvarande arkivlag gäller för arkiv hos alla typer av myndigheter, dvs. både statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter. Utlandsmyndigheterna är statliga myndigheter och omfattas av lagen.

Myndigheter och organ som förvarar allmänna handlingar

Beteckningen myndighet är inte definierad i någon lag men av förarbetena till regeringsformen framgår att med myndighet avses i den författningen regeringen, domstolar och förvaltningsmyndigheter.[20] Förvaltningsmyndigheter är samtliga statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen och kommunala beslutande församlingar (kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och regionfullmäktige).[21] Som i 1990 års arkivlag används begreppet myndighet med samma betydelse i den föreslagna arkivlagen.

Lagens bestämmelser omfattar också vissa andra organ. De bestämmelser som gäller för statliga myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och

[20] Prop. 1973:90 s. 232 f.
[21] Fr.o.m. den 1 januari 2020 kommer emellertid beteckningen landstingskommun inte längre att finnas.

sekretesslagen. På motsvarande sätt ska de bestämmelser som gäller för kommunala myndigheters arkiv gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Arkivlagens grundläggande bestämmelser 1, 2, 10–12 och 14 §§ ska gälla även de beslutande församlingarna riksdagen, kommunfullmäktige och regionfullmäktige, vilket 1990 års lag gör. Dessa organ är annars inte generellt jämställda med myndigheter i arkivlagen på det sätt som de är enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Bestämmelserna avses inte ändras i sak.

De grundläggande bestämmelserna jämte bestämmelserna om övertagande av arkiv ska även gälla sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. Inte heller här avses bestämmelserna ändras i sak.

I lagen ges också bestämmelser om arkivmyndigheterna. Vilka arkivmyndigheter det finns framgår av 20 §. Deras uppgifter regleras i 21–26 §§.

Enskilda arkivinstitutioner som får statliga verksamhetsbidrag

De enskilda arkiven är, som nämnts, en viktig del av kulturarvet. Därför utvidgas den nya arkivlagen till att omfatta vissa av de enskilda arkiven. Bestämmelserna i 7 § andra stycket och 14 § ska tillämpas på sådana enskilda arkiv som får verksamhetsbidrag av statliga medel. Dessa enskilda arkivinstitutioner ska främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. De ska också lämna uppgifter till det nationella arkivinformationssystemet NAD, som drivs och förvaltas av Riksarkivet.

5.6 Tillgänglighet

Förslag: Arkivmyndigheterna ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att uppfylla syftena och ändamålen i de inledande bestämmelserna.

De enskilda arkivinstitutioner som får verksamhetsbidrag av statliga medel ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling De ska genom tillgängliggörande av arkiven och främjande av användningen också tillgodose forskningens behov.

Att människor får tillgång till arkiven och deras bestånd hänger intimt samman med den föreslagna arkivlagens syfte och ändamål, se kapitel 4, avsnitt 5.3 och 5.4. Vissa överväganden finns också i avsnitt 11.7.1.

Enligt utredningens direktiv återspeglar gällande lagstiftning i huvudsak ett synssätt där arkiven betraktas som slutstation för informationen. Ett sätt att motverka ett sådant synsätt är att betona att arkiven ska tillgängliggöras och användas. En sådan bestämmelse saknas i gällande arkivlag.

Det ska göras tydligt att arkivmyndigheterna och de enskilda arkivinstitutionerna som får verksamhetsbidrag av statliga medel ska tillgängliggöra sina arkiv och främja användningen av desamma.

Människors rätt att ta del av allmänna handlingar medför att myndigheternas verksamhet ska präglas av öppenhet och tillmötesgående. Myndigheternas förhållningssätt gentemot enskilda regleras framför allt i förvaltningslagen (2017:900) där det bl.a. sägs att kontakterna med den enskilde ska vara smidiga och enkla. Att arkivmyndigheterna ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven kan ses som en del av detta förhållningssätt. Åliggandet bör därför inte innebära någon förändring av arkivmyndigheternas arbetsformer.

De flesta enskilda arkivinstitutioner vill att människor ska kunna ta del av bestånden. Enligt utredningens mening bör man dock kunna ställa krav på de enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel. Sådana arkivinstitutioner ska således tillgängliggöra och främja användningen av sina arkiv för att tillgodose tillgången till kulturarvet, bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling samt forskningens behov.

5.7 Uttryck i lagen

Förslag: Det ska finnas en bestämmelse som förklarar att uttrycken handling och allmän handling har samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen.

Det har framförts synpunkter till arkivutredningen att arkivlagens bestämmelser om allmänna handlingar och automatiserade behandlingar är svårförståeliga och att handlingsbegreppet är svårtolkat i en digital förvaltning. Innan några nya begrepp införs bör emellertid gällande bestämmelser granskas. Arkivlagens koppling till tryckfrihetsförordningen är stark på flera sätt. Myndigheternas arkiv bildas av allmänna handlingar från myndighetens verksamhet och sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. En genomgång av TF bör därför göras.

Vad är en handling

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, TF, avses med begreppet handling

– en framställning i skrift eller bild samt
– en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

En handling kan således beskrivas som ett föremål som innehåller information av något slag. En framställning avser en framställning i traditionell bemärkelse, dvs. en handling som kan uppfattas utan hjälp av tekniska hjälpmedel. Hit hör dels alla typer av skriftliga handlingar, som brev, tabeller, blanketter, protokoll och promemorior, dels framställningar som ritningar, kartor och fotografier.

Med upptagning avses följaktligen en handling som bara kan uppfattas med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel. Exempel på upptagningar är mikrofilm, telefax med dataminne, ljudband, skivor, cd och ADB. Begreppet ADB kan uppfattas som föråldrat och därför används numera ibland begreppet it, informationsteknik, i stället för ADB. Mer sällan används också begreppet IKT, informations- och kom-

munikationsteknik. Med upptagning för ADB (IT eller IKT) avses uppgift som är fixerad på någon form av datamedium och som antingen finns i, eller kan matas in i, en dator. Detta får till följd att allt i en handläggares dator, dvs. dokument, e-post, m.m., är att betrakta som upptagningar.

Det är inte helt lätt att se e-post som en handling eftersom e-postmeddelandet inte är knutet till ett fysiskt föremål på det sätt som en framställning är. Handlingen utgörs snarare av själva innehållet än av formen. Det innebär att de registrerade uppgifterna utgör handlingar, oavsett hur uppgifterna är lagrade. Så snart informationen i e-postmeddelandet är tillgänglig för myndigheten, är den att betrakta som en handling.

En definition av begreppet *handling* infördes först genom SFS 1976:954. I förarbetena yttrar föredraganden:

> Enligt OSK[22]:s förslag förstås med *handling* en framställning i skrift eller bild eller en teknisk upptagning. Förslaget innebär att de tekniska upptagningarna, som f.n. inte uttryckligen betecknas som handlingar i TF, inordnas under handlingsbegreppet. Som framgår av vad jag har yttrat i den allmänna motiveringen om den lagtekniska regleringen av ADB-upptagningar (avsnitt 7.3), ser jag detta som en fördel. Tekniken leder till att de tekniska upptagningarna faller under begreppet handling också i andra kapitel i TF än i 2 kap.[23]

I förarbetena sägs vidare:

> Definitionen av handling är som nämnts uppdelad i två led: framställning i skrift eller bild och teknisk upptagning. Det första ledet omfattar traditionella handlingar. Som regeringsrätten framhåller kan framställningen emellertid förekomma på annat än papper, t. ex. på väv, trä eller metall, förutsatt att framställningen och inte materialet är det huvudsakliga. Till framställning i skrift eller bild är att räkna framställning som kan uppfattas med ögat utan tekniska hjälpmedel. Krävs normalt tekniskt hjälpmedel for att informationen skall kunna förstås, har man däremot att göra med en teknisk upptagning. Enligt denna definition är alltså mikrofiche en form av teknisk upptagning.
>
> De tekniska upptagningarna definieras både i OSK:s förslag och i gällande rätt som upptagningar som kan "läsas eller avlyssnas" endast med tekniskt hjälpmedel. Med en snäv tolkning utesluts härigenom en bildupptagning utan text på t.ex. videogram. För att någon tvekan inte skall behöva råda om att också sådana upptagningar innefattas under begreppet handling i 2 kap. TF föreslår jag den jämkningen att en teknisk upptagning anges som en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas

[22] Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén.
[23] Prop. 1975/76:160, s. 119.

endast med tekniskt hjälpmedel. – Frågan om hur en upptagning skall avgränsas i förhållande till en annan har jag diskuterat i den allmänna motiveringen.

Vad är en upptagning?

Begreppet *upptagning* infördes i TF genom SFS 1974:66, således innan begreppet *handling* infördes. I förarbetena till bestämmelsen anges:

> Begreppet handling definieras inte i TF. I 2 kap. 2 § andra stycket föreskrivs visserligen att vad som i kapitlet sägs om handling skall avse även karta, ritning eller bild, men detta är endast en precisering eller utvidgning av ett handlingsbegrepp som uppfattas som givet. Uppenbarligen avses med handling i första hand papper med skriven text, men det är i princip utan betydelse om papper eller något annat material har använts som underlag. Det är också likgiltigt på vilket sätt texten framställts. Även preliminära utkast, ofullständiga anteckningar, siffersammanställningar och skrift som avfattats i chiffer eller kod är att anse som handlingar. Tillägget om karta, ritning eller bild gör det vidare klart att något budskap som är uttryckt i bokstäver eller siffror inte behöver finnas för att en handling skall anses föreligga. Däremot måste en handling vara bärare av ett informationsinnehåll.
>
> Med utgångspunkt från TF:s ordalydelse är det tveksamt hur man bör betrakta grammofonskivor, diktafonrullar och magnetband till bandspelare. Denna fråga togs upp av JO i 1955 års ämbetsberättelse (s. 177). JO uttalade där att fonogram i och för sig uppenbarligen inte kan hänföras under allmänna handlingar som avses i 2 kap. 2 § TF. Om utskrift av fonogrammet sker, är utskriften däremot, påpekade JO, att anse som handling.[24]

Departementschefen yttrar vidare:

> Med hänsyn till angelägenheten att t.v. behålla handlingsbegreppet som objekt för offentlighetsprincipen får det anses mindre lämpligt att, som OSK har föreslagit, sidoställa ADB-upptagningar med handlingar och göra dem till föremål för en vidsträckt särreglering. Som jag tidigare nämnt har det i praxis redan slagits fast att upptagningar för ADB i princip faller under TF:s handlingsbegrepp. Enligt min mening finns det inte någon anledning att vid en lagreglering som sker under pågående översyn av TF gå ifrån denna praxis. Det kan visserligen invändas att det rent språkligt är mindre tillfredsställande att låta sådana upptagningar utgöra en form av handling. Det kan emellertid inte anses föreligga något

[24] Prop. 1973:33, s. 19.

> hinder från språklig synpunkt att föreskriva att samma bestämmelser som gäller för handling skall, tillämpas även på upptagning för ADB.[25]

Ovanligt nog finns det ett särskilt avsnitt som behandlar vad som ska avses med en upptagning. Här återges vissa stycken:

> Enligt min mening bör i stället, som också har föreslagits under remissbehandlingen, med upptagning avses själva informationsinnehållet, dvs. den uppgift som har fixerats på det tekniska mediet. De olägenheter som uppstår genom att upptagningsbegreppet därmed får en mer abstrakt innebörd än begreppet handling, bör kunna övervinnas genom särskilda regler på vissa punkter, bl.a. när det gäller sättet för utlämnande.
>
> I enlighet med det sagda bör med upptagning för ADB avses uppgift som är fixerad på någon form av datamedium och som alltså antingen finns i eller kan matas in i en datamaskin. Exempel på datamedier är i första hand magnetband samt skivminnen och trumminnen. Även hålkort och hålremsor används i stor utsträckning för att mata in uppgifter i en datamaskin. I sådant fall kan korten och remsorna bli att betrakta som datamedier och de uppgifter som har fixerats genom hålen att anse som upptagningar för ADB.
>
> I begreppet upptagning för ADB bör emellertid också ligga att informationen är läsbar endast med ADB-teknik. Detta får betydelse i och med att nya typer av datamedier utvecklas. Redan nu kan man i viss utsträckning mata in tryckt eller handskriven information i datamaskin. På detta sätt kan traditionella handlingar komma att tjänstgöra som datamedier. I den mån de uppgifter som finns på handlingarna är visuellt läsbara, bör de inte anses falla under begreppet upptagning för ADB.
>
> – – –
>
> Vad härefter gäller upptagning som inte är avsedd för ADB men som likväl kan läsas endast med tekniskt hjälpmedel kan som exempel nämnas uppgift som är upptagen på mikrofilm. Normalt är sådan film läsbar med hjälp av läsapparat. Det kan emellertid också inträffa att mikrofilm läses maskinellt genom att den matas in i datamaskin.
>
> I sådant fall kan de uppgifter som finns upptagna på mikrofilmen också vara att anse som upptagningar för ADB.
>
> Under begreppet upptagning som är avlyssningsbar endast med tekniskt hjälpmedel faller sådana uppgifter som har tagits upp på ljudband, grammofonskiva e. d. För att avlyssning skall kunna ske krävs i sådant fall någon form av uppspelningsapparat.[26]

[25] a.a., s. 72.
[26] Prop. 1973:33, s. 74 f.

Vad är en allmän handling?

Grundförutsättningen för att en handling ska kunna vara allmän är att den rör handläggningen i ett ärende vid en myndighet. Ett helt privat brev som skrivs av en handläggare eller en bok som skickas in till en myndighet som gåva kan således inte bli allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som upprättad hos eller inkommen till myndigheten, 2 kap. 3 § TF.

En handling blir allmän när den anses upprättad. Man kan uttrycka det så att en handling blir allmän när handläggningsprocessen är klar och handlingen fått sin slutgiltiga utformning. Upprättad är handlingen exempelvis när

– den expedierats (avsänts)
– den är färdiggjord (lämnad för expediering)
– den hålls tillgänglig (för avhämtning)
– ärendet är slutbehandlat.

Undantagna från denna bestämmelse är minnesanteckningar, som vanligtvis inte blir allmänna handlingar. Med minnesanteckning förstås en promemoria, annan uppteckning eller upptagning som endast har tillkommit för ärendets föredragning eller beredning. Inte heller utkast eller koncept är allmänna handlingar. Interna meddelanden inom en myndighet är heller inte allmänna. Om handlingarna tas om hand för arkivering, dvs. om handlingarna sparas någonstans, blir de dock automatiskt allmänna. Observera att det inte spelar någon roll vad man kallar en handling – det är själva hanteringen av handlingen som avgör dess karaktär. Det innebär således att man inte kan beteckna en handling som exempelvis ”minnesanteckning” i avsikt att undvika insyn.

En handling blir också allmän när den rent fysiskt inkommit till myndigheten. En framställning har inkommit antingen genom att den anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman tillhanda. En handling betraktas således som inkommen redan innan den eventuellt diarieförs. På samma sätt är en handling inkommen om den överlämnats i tjänsten till en tjänsteman på gatan utanför myndigheten. Om myndigheten har postbox anses posten inkommen då posten lagts in i boxen. En upptagning, dvs. ett elektroniskt med-

delande, anses inkommet då det gjorts tillgängligt för myndigheten i sådan form att det kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

Med hänsyn till vad som återgivits kan konstateras att begreppet handling är noggrant beskrivet. Betydelsen i arkivlagen bör överensstämma med bestämmelserna i TF. Det bör inte införas en annan betydelse av handlingsbegreppet i arkivlagen. I den föreslagna arkivlagen hänvisas i stället till begreppen handling och allmän handling i TF.

5.8 Arkivbildningen och arkivförvaltningen

5.8.1 Myndigheternas arkiv

Förslag: Myndigheternas arkiv bildas av de allmänna handlingar från verksamheten och av sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår.

Utredningen utvecklar grunderna för dessa bestämmelser i kapitel 6. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

Det som beskrivs avseende arkivbildningen i förarbetena till 1990 års arkivlag gäller även för den nu föreslagna lagen, dvs. att ett myndighetsarkiv enbart ska innehålla allmänna handlingar.

I paragrafens första stycke 2 införs en hänvisning till 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen där begreppen minnesanteckningar, utkast och koncept preciseras. Det innebär ingen ändring i sak.

Upptagningar som är tillgängliga för flera myndigheter

I paragrafens andra stycke har beteckningen ”automatisk databehandling” ändrats till ”automatiserad behandling”. Ändringen görs för att formuleringen ska överensstämma med formuleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, som ändrades 2003. Redan då ansågs uttrycket ”upptagning för automatisk databehandling” vara föråldrat. Någon ändring i sak när det gäller betydelsen är emellertid inte avsedd.

Bestämmelsen om var upptagningar för automatisk databehandling, nu automatiserad behandling, som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, har varit svår att tillämpa. Det har varit problematiskt att avgöra vilken myndighet som svarat för huvuddelen av upptagningen. I paragrafen införs därför en ny bestämmelse.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår. Med den som ansvarar för systemet avses den myndighet som köpt in eller utvecklat systemet. Om en myndighet inte förfogar över systemet på de sätten kan ansvaret också tänkas ligga på den myndighet som bestämmer över systemet och kan påverka hur det ska användas rent praktiskt. En myndighet som endast kan tillföra uppgifter eller hämta ut uppgifter ur informationssystemet, utan att på något sätt kunna utöva något inflytande på systemet som sådant, ska således inte anses som ansvarig.

Det förekommer numera ofta att flera myndigheter samarbetar genom att bearbeta uppgifter i ett gemensamt informationssystem. Exempel på ett sådant system är vägtrafikregistret. Transportstyrelsen är ansvarig för driften av registret som innehåller bl.a. uppgifter om fordon, körkortsbehörighet, yrkestrafik och parkeringsanmärkningar. Ett antal andra myndigheter, exempelvis Skatteverket och Polismyndigheten, ska föra in vissa uppgifter i registret och har möjlighet att hämta information därifrån. Transportstyrelsen ska dock enligt vägtrafikdatalagen (2019:369) och vägtrafikdataförordningen (2019:382) bl.a. verkställa gallring av uppgifter och ansvara för att i vissa fall rätta personuppgifter i enlighet med EU:s dataskyddsförordning. Ett annat exempel på den här typen av samarbete är Hermes, ett gemensamt informationssystem för Regeringskansliet och myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. Systemet används bl.a. för budgetprocessen och de olika deltagarna har då tillgång till uppdaterad information som finns på en centralt lagrad plats och enbart på ett ställe. Ekonomistyrningsverket är ansvarigt för driften av Hermes. I båda dessa fall torde det vara okomplicerat att avgöra vilken som är den ansvariga myndigheten.

5.8.2 Myndigheternas skyldigheter

> **Förslag:** Ordet arkivförvaltning ersätter ordet arkivvård i arkivlagen. De åtgärder som enligt gällande arkivlag ingår i arkivvården ska ingå i arkivförvaltningen men i vissa delar ändras.
>
> En god arkivförvaltning ska gälla även när allmänna handlingar inte registrerats utan hålls ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats.
>
> Det ska ingå i arkivförvaltningen att ange hos vilken myndighet upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv.
>
> Det ingår också i arkivförvaltningen att myndigheten efter samråd med arkivmyndigheten upprättar planer för återlämnande och överlämnande av hela eller delar av myndighetens arkiv till arkivmyndigheten.

Utredningen utvecklar grunderna för dessa bestämmelser i kapitel 6 och i kapitel 8. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2 och i avsnitt 8.7.1.

Det som beskrivs avseende arkivvården i förarbetena till 1990 års arkivlag gäller även för arkivförvaltningen i den nu föreslagna lagen. Utredningen har valt att använda ordet arkivförvaltning eftersom det ordet bättre beskriver den nutida hanteringen av arkiv och dess bestånd.

De nya bestämmelserna om myndigheternas arkivförvaltning avser vissa förtydliganden av gällande 5 § arkivlagen. Ändringen innebär bl.a. att lydelsen ändras från ”Som grund för arkivvården skall myndigheterna 1) vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet” till ”Myndigheten ska skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att 1) vid framställningen av handlingar använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras”. Syftet med ändringen är att modernisera bestämmelsen och anpassa den till utvecklingen på området.

I paragrafen införs även en ny bestämmelse i tredje stycket. Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är det inte nödvändigt

att alltid upprätthålla kravet på registrering för att säkerställa allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Syftet kan uppnås också på det sättet att myndigheten håller handlingarna så ordnade att en utomstående själv kan skaffa sig en överblick över dem. Även om en handling alltså inte registreras utan endast hålls avskild, ska bestämmelserna om en god arkivförvaltning gälla.

I paragrafen som reglerar myndigheternas arkivförvaltning införs en ny bestämmelse att myndigheterna ska ange hos vilken myndigheter en handling ska bilda arkiv i de fall upptagningar för automatiserad behandling är tillgängliga för flera myndigheter.

I arkivförvaltning ska det även ingå att myndigheterna efter samråd med arkivmyndigheten upprättar planer för återlämnande och överlämnande av hela eller delar av myndighetens arkiv till arkivmyndigheten. Syftet är att ge arkivmyndigheterna bättre möjligheter att få kontroll över kommande överlämnanden.

5.9 Bevarande och gallring

Förslag: Allmänna handlingar ska bevaras. Myndigheterna får dock gallra allmänna handlingar om hänsyn tas till att de arkivhandlingar som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i lagens inledande bestämmelser. Om det finns bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i en annan lag, en förordning eller föreskrifter meddelade med stöd av riksdagsordningen som avviker från arkivlagen, ska den bestämmelsen tillämpas.

Utredningen utvecklar frågan i kapitel 7. I avsnitt 7.11.1 och 7.11.2 redovisas utredningens bedömningar och förslag.

Bestämmelsen är omformulerad så att det klart ska framgå att bevarande är huvudregel men att allmänna handlingar i vissa fall får gallras. Så som gäller enligt 1990 års lag får gallring endast göras om arkivlagens ändamål efter gallringen kan tillgodoses. Någon ändring i förhållande till gällande bestämmelser är således inte avsedd.

5.10 Rapporteringsskyldighet

Förslag: Myndigheterna och de enskilda arkivinstitutionerna som får verksamhetsbidrag av statliga medel, ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Utredningen utvecklar frågan i kapitel 6 och i kapitel 11. Arkivinformationssystemet beskrivs närmare i avsnitt 15.3.2. I avsnitt 6.4.5 och 11.7.1 redovisas utredningens bedömningar och förslag.

Den nationella arkivdatabasen, NAD, är ett informationssystem för det svenska arkivväsendet, som har utvecklats av Riksarkivet. I systemet publiceras information om arkiv och samlingar hos Riksarkivet, kommun- och regionarkiv, folkrörelse- och föreningsarkiv, näringslivsarkiv, museer, bibliotek, m.fl. Systemet ger således information om var olika arkiv och samlingar förvaras och vart man ska vända sig för att ta del av ett visst arkivmaterial.

Arkivinformationssystemet innehåller uppgifter som har en stor efterfrågan från flera håll. Arkivsektorn, forskarsamhället, massmedia, släktforskarrörelsen och en intresserad allmänhet – alla har nytta av systemet. Liknande system finns också inom andra sektorer. Utredningen anser därför att ett krav att lämna uppgifter till NAD kan bidra ytterligare till en bra översikt.

5.11 Överlämnande av arkiv

5.11.1 OSL-organen

Förslag: Om ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen tas bort från bilagan till den lagen, ska organets arkivhandlingar från den verksamhet som anges i bilagan överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I paragrafen om statliga myndigheters överlämnande av arkiv införs en förtydligande bestämmelse. En beskrivning av bakgrunden finns i avsnitt 8.2.4. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

Av de inledande tillämpningsbestämmelserna framgår att det som gäller för statliga myndigheters arkiv även ska gälla för sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till den lagen. Det innebär att exempelvis en del av arbetslöshetskassornas verksamhet omfattas av arkivlagen, liksom all verksamhet hos Stiftelsen för strategisk forskning. De avsedda organen är i sig inte myndigheter, men vid tillämpningen av OSL jämställs de med myndigheter. Offentlighetsprincipen gäller således beträffande handlingar hos dessa organ i vissa verksamheter. Dessa verksamheter räknas upp i bilagan till OSL. Det är naturligt att arkivlagens regler gäller också för de arkiv som bildas i sådan verksamhet. Handlingarna i dessa verksamheter blir därmed konsekvent jämställda med allmänna handlingar.

Genom att införa en särskild bestämmelse vill utredningen understryka vikten av att dessa organ tas om hand i enlighet med gällande regler.

5.11.2 Bestämmelser om riksdagen

Förslag: Upplysningsbestämmelsen om när riksdagen får avhända sig allmänna handlingar behålls men omformuleras något.

I 12 § tredje stycket 1990 års arkivlag finns en upplysningsbestämmelse som anger att det för myndigheter under riksdagen finns särskilda bestämmelser om när de får avhända sig allmänna handlingar. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2013. De bestämmelser som avsågs var Riksdagsförvaltningens föreskrift (RFS 2004:4) om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ. Arkivlagens bestämmelse tillkom eftersom det ansågs att arkivlagen inte gav stöd för riksdagens nämndmyndigheter att lämna ifrån sig allmänna handlingar till en annan myndighet som förvarade nämndens arkiv.[27]

Numera regleras frågan genom ett bemyndigande i 14 kap. 2 § riksdagsordningen där det sägs att Riksdagsförvaltningen ska besluta om föreskrifter och allmänna råd om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering. I 7 § lagen (2011:745)

[27] Framställning till riksdagen 2012/13:RS1, s. 94 f.

med instruktion för Riksdagsförvaltningen sägs bl.a. att Riksdagsförvaltningen dels får meddela föreskrifter om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering för riksdagens myndigheter och organ utom Riksbanken, Riksrevisionen, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond och Utrikesnämnden, dels inom sitt verksamhetsområde får meddela föreskrifter utöver vad som följer av den punkten. Ändringen föranleddes av att bemyndigandet för Riksdagsförvaltningen ansågs otydligt.[28] I framställningen till riksdagen lämnades ingen kommentar till bestämmelsen i arkivlagen.

Enligt utredningens mening bör upplysningsbestämmelsen behållas. Den ska dock formuleras om något. Ingen ändring i sak är emellertid avsedd.

5.12 Arkivmyndigheternas uppgifter

5.12.1 Bevarandeplanering

Förslag: Arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för myndigheternas allmänna handlingar.

Utredningen utvecklar frågan i kapitel 7. I avsnitt 7.11.1 redovisas utredningens bedömningar och förslag.

Syftet med bevarandeplaneringen är att kunna hantera den växande mängden allmänna handlingar på ett effektivare sätt. Genom bevarandeplaneringen skaffar arkivmyndigheterna sig en överblick över de olika slags allmänna handlingar som myndigheterna hanterar och kan bidra med stöd i planeringen av vilka typer av handlingar som ska bevaras och på vilket sätt bevarandet ska ske.

[28] Framställning till riksdagen 2017/18:RS5, s. 23 f.

5.12.2 Rådgivning

Förslag: Av den föreslagna arkivlagen ska framgå att arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn.

Den statliga arkivmyndigheten ska ha ett särskilt rådgivningsuppdrag gentemot enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor.

Utredningen utvecklar frågan i kapitel 9 och kapitel 10. I avsnitt 9.7.5 och avsnitt 10.5.2 redovisas utredningens bedömningar och förslag.

Olika delar av arkivsektorn har uttryckt att rådgivningen behöver utökas och att den ska vara mer aktiv. För att möta dessa behov föreslår utredningen att en ny arkivlag ska kompletteras med en bestämmelse om att arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning till de myndigheter och organ som står under deras tillsyn. Utredningen föreslår även att den statliga arkivmyndigheten ska ge råd till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor. Formuleringarna skiljer sig åt eftersom de enskilda arkivbildarna och enskilda arkivinstitutionerna inte omfattas av bestämmelserna om arkivbildning och arkivförvaltning.

5.13 Särskilda arkivuppgifter

Förslag: Beteckningen kommunal arkivmyndighet ändras till kommunal myndighet.

Av 17 § 1990 års arkivlag framgår att vissa kommunala arkivmyndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten.

Sedan 1990-talet fullgör Stockholms stadsarkiv, Malmö stadsarkiv och Värmlandsarkiv vissa uppgifter inom det statliga arkivområdet. I avsnitt 13.4 redogörs närmare för deras verksamhet.

I samband med att Riksarkivet omorganiserades 2010 och blev en sammanhållen statlig arkivmyndighet[29] uppmärksammades att det krävdes lagstöd för att dessa tre organisationer skulle kunna fullgöra uppgifter på det statliga arkivområdet. Ett normgivningsbemyndigande infördes i 1990 års arkivlag. Bemyndigandet innebar att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa kommunala arkivmyndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten. Regeringen beslutade därefter förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter som gäller sedan den 1 januari 2014.

I den promemoria som låg till grund för ändringen i arkivlagen konstaterades att Stockholms stadsarkiv, Malmö stadsarkiv och Värmlandsarkiv var kommunala arkivmyndigheter.[30] I den efterföljande propositionen konstaterades att de tre arkiven var kommunala arkivmyndigheter enligt arkivlagen.[31] Några närmare kommentarer till detta lämnades inte.

Av 1990 års arkivlag framgår emellertid att kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet. Fullmäktige har således möjlighet att delegera uppgiften som arkivmyndighet. Vilken myndighet som faktiskt är kommunal eller landstingskommunal arkivmyndighet har således inte framgått direkt av arkivlagen utan av de interna organisationerna i kommunerna och landstingskommunerna.

Stockholms stadsarkiv är en förvaltning under kulturnämnden som är arkivmyndighet i enlighet med 2 § Reglemente för kulturnämnden.[32] Malmö stadsarkiv är en del av Malmö kulturförvaltning. Av bl.a. reglementet för kulturnämnden i Malmö framgår att kommunstyrelsen är kommunens arkivmyndighet.[33] I Region Värmland

[29] Prop. 2010/11:1, utg.omr. 17, s. 111.
[30] Promemorian Särskilda arkivuppgifter på det statliga arkivområdet för Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv (dnr Ku2012/1097/RFS), s. 1.
[31] Kulturmiljöns mångfald, (prop. 2012/13:96), s. 74.
[32] Kommunal författningssamling för Stockholm (Kfs 2019:11).
[33] 1 § tredje stycket reglemente för kulturnämnden, antagna av kommunfullmäktige 14/12 1995, och 3 § föreskrifter för den kommunala arkivvården i Malmö stad, fastställda av kommunstyrelsen 9 november 2010 och av kommunfullmäktige 23 november 2010.

är regionstyrelsen arkivmyndighet.[34] Värmlandsarkiv är en del av Region Värmland.

Beteckningen kommunal arkivmyndighet är inte adekvat i sammanhanget och bör ändras. Utredningen har kommit fram till att en lämplig samlande beteckning är kommunal myndighet. Med kommunal myndighet avses såväl kommunala myndigheter som myndigheter inom en region. Detta i enlighet med regeringens tidigare bedömning att beteckningen kommunal, enligt regeringsformens terminologi, avser både kommuner och landsting.[35]

Ändringen i den nya arkivlagen innebär att förordningen om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter måste byta rubrik. Någon saklig ändring av bestämmelserna i förordningen är däremot inte aktuell.

5.14 Undantag från tillsyn

Förslag: Formuleringen av undantagsbestämmelsen ska ändras så att den statliga arkivmyndigheten inte ska ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

Av 7 § andra stycket 1990 års arkivlag framgår att arkivmyndigheterna inte ska ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, myndigheter inom Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen. Att undantaget från tillsyn ska gälla ”myndigheter inom Regeringskansliet” härrör från arkivlagens tillblivelse. Bestämmelsen löd ursprungligen:

> Arkivmyndigheterna skall dock inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, myndigheter inom regeringens kansli eller utrikesrepresentationen.

I förarbetena till 1990 års arkivlag sägs att:

> en myndighet (riksarkivet) inte rimligen kan ha tillsyn över en överordnad myndighet (regeringen). I vissa sammanhang betraktas regeringskansliet som en enhet, vilken har att betjäna den gemensamma myndigheten regeringen. I andra sammanhang är regeringskansliet att se som

[34] Reglemente för regionstyrelsen, 2019-01-01, RS/190104.
[35] Prop. 2018/19 :162, s. 457 och prop. 2009/10 :80 s. 209.

> en konstellation av självständiga myndigheter, främst departementen och statsrådsberedningen men också regeringskansliets förvaltningskontor samt statsråd och tjänstemän, när de med stöd av olika författningar eller beslut fungerar som enmansmyndigheter.[36]

I den efterföljande propositionen sägs:

> I andra stycket stadgas att arkivmyndigheterna inte skall utöva tillsyn över riksdagens myndigheter eller regeringen. Detta är naturligt eftersom detta är myndigheter som är överordnade arkivmyndigheterna och några befogenheter gentemot dessa kan ju arkivmyndigheterna inte ha. Vidare undantas myndigheter inom regeringskansliet och detta beror på regeringskansliets nära anknytning till regeringen. I detta sammanhang bör emellertid påpekas att offentliga utredningar inte kan anses tillhöra regeringskansliet. De är därför inte undantagna från arkivmyndigheternas tillsyn. Annorlunda förhåller det sig däremot med arbetsgrupper som bildats inom regeringskansliet för en utredningsuppgift. Även om en och annan i gruppen kan komma utifrån torde dock som regel sådana grupper få anses höra till regeringskansliet.[37]

Avsikten var således att regeringskansliet och dess myndigheter skulle undantas från tillsyn. Av sammanhanget framgår vidare att med ”arkivmyndigheterna” avsågs de statliga arkivmyndigheterna.

I budgetpropositionen för 1997 uttalade regeringen att det var nödvändigt att anpassa regeringskansliets organisation och arbetsformer till de stora krav som då ställdes på den högsta ledningen av statsförvaltningen.[38] Bland annat av den anledningen bildades det nuvarande Regeringskansliet den 1 januari 1997 genom att man förde samman dåvarande regeringskansliets femton myndigheter till en sammanhållen myndighet.[39] Någon ändring av bestämmelsen i arkivlagen gjordes emellertid inte förrän i samband med att landsarkiven införlivades med Riksarkivet.[40] Då betraktades ändringen till ”myndigheter inom Regeringskansliet” endast som en redaktionell ändring och någon ytterligare kommentar lämnas inte i förarbetena.[41]

Mot bakgrund av vad som redogjorts för bör man kunna sluta sig till att undantaget från tillsyn numera omfattar Regeringskansliet.

[36] SOU 1988:11, s. 202 f.
[37] Prop. 1989/90:72, s. 74 f.
[38] Prop. 1996/97:1, utg.omr. 1, s. 19 f.
[39] De myndigheter som slogs samman var Statsrådsberedningen, tretton departement och det gemensamma förvaltnings- och arbetsgivarorganet Regeringskansliets förvaltningskontor. Se också departementsskrivelsen Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser (Ds 2003:44).
[40] Se SFS 2010:1999.
[41] Prop. 2010/11:1, utg.omr. 17, s. 111.

Den grundläggande tanken, att Regeringskansliets nära anknytning till regeringen medför att kansliet inte ska omfattas av tillsyn, bör fortfarande gälla. Formuleringen bör emellertid ändras. De separata myndigheterna inom dåvarande regeringens kansli ingår numera i Regeringskansliet. Statsråden och tjänstemännen i Regeringskansliet har heller inte längre befogenhet att agera som myndighet.

Samtidigt ändras ordet ”arkivmyndigheterna” till ”den statliga arkivmyndigheten”. Ändringen borde gjorts tidigare men har troligtvis glömts bort. Någon ändring av bestämmelsen i sak är inte avsedd.

5.15 Åtgärdsförelägganden

Förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska få besluta om åtgärdsföreläggande om brister i arkivförvaltningen uppmärksammas och om föreskrivna överlämnandeplaner inte inkommer.

Utredningen utvecklar grunderna för dessa bestämmelser i kapitel 9. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.4.

Det kan konstateras att det förekommer brister i myndigheternas arkivförvaltning. Brister i arkivförvaltningen kan i värsta fall medföra att handlingarna förstörs eller att de inte kan hållas lätt åtkomliga. Det kan i sin tur innebära att rätten till insyn försvåras eller att den framtida tillgången till kulturarvet försämras. Så kan även bli fallet om myndigheterna inte överlämnar sina arkiv eller överlämnar ofullständiga eller defekta arkiv.

Den statliga arkivmyndigheten bör därför kunna använda ett påtryckningsmedel när brister i arkivförvaltningen uppmärksammas. Utredningen föreslår att s.k. åtgärdsförelägganden ska kunna beslutas. Den statliga arkivmyndigheten ska kunna förelägga ett organ som står under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma tillrätta med dessa brister. Utredningen har övervägt att föreslå ett förfarande med viten eller sanktionsavgifter men har kommit fram till att åtgärdsförelägganden bör kunna fylla samma funktion och vara ett tillräckligt ingripande i sammanhanget.

5.16 Bemyndiganden och beslut i enskilda fall

Förslag: Ett särskilt avsnitt ska införas i den nya arkivlagen med bestämmelser om bemyndiganden och beslut i enskilda fall.

I 1990 års arkivlag finns bemyndiganden i olika paragrafer vilket gör normgivningen oöverskådlig. Det finns också bemyndiganden i 1991 års arkivförordning som kan vara svåra att härleda och därför kan behöva förtydligas. Den föreslagna arkivlagen ska ha en modernare struktur. Det behövs också bemyndiganden för några nya bestämmelser. Det ska därför finnas en särskild paragraf med nya, tydliga rubriceringar som samlar de bemyndiganden som behövs. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala myndigheter bör dock återges i en särskild paragraf.

På motsvarande sätt ska bestämmelserna om enskilda beslut samlas i en särskild paragraf.

5.17 Övriga bestämmelser

5.17.1 Bestämmelser om kommuner och regioner

Förslag: Kommunerna och regionerna ska vara skyldiga att besluta riktlinjer för arkivförvaltningen och om gallring av allmänna handlingar inom kommunen.

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor och kommunnätverk i Stockholmsområdet har uppmärksammat utredningen på att kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige bör kunna delegera till arkivmyndigheten att meddela föreskrifter om arkivvården, i vissa fall. Enligt gällande bestämmelser i arkivlagen är det, enligt samrådsgruppen, inte möjligt.

Kommunala föreskrifter

Av 8 kap. 1 § regeringsformen framgår att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av kommuner. De föreskrifter som kan meddelas efter bemyndigande av riksdagen är emellertid reglerade. Av 8 kap. 9 § regeringsformen framgår att riksdagen genom lag kan bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter som avser avgifter, eller skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen, exempelvis trängselskatt. Denna s.k. direktdelegation från riksdagen till en kommun är mycket begränsad och kan således endast omfatta vissa särskilt angivna områden. I regeringsformen regleras däremot inte vilket kommunalt organ som ska besluta föreskrifter med stöd av en delegation från riksdagen. Utgångspunkten måste anses vara att det är en kommunalrättslig fråga vilket organ som ska fatta sådana beslut för kommunens räkning.[42]

Bestämmelser om arkiv i kommunallagen och arkivlagen

Enligt 16 § arkivlagen får kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen respektive landstinget, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Av 5 kap. 2 § kommunallagen (2017:725). framgår att fullmäktige får uppdra åt (delegera till) en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I bestämmelsen sägs emellertid också att fullmäktige inte får delegera beslutanderätten om det enligt lag eller annan författning är fullmäktige som ska avgöra ett visst ärende. Bestämmelsen i 16 § arkivlagen innebär därför att det är fullmäktiges ansvar att besluta regleringen av arkivvården i kommuner och landsting.

Innan arkivlagen (1990:782) trädde i kraft fanns det bestämmelser i den då gällande kommunallagen (1977:179) om att fullmäktiges och styrelsens respektive arkiv skulle vårdas och förtecknas.[43] I bestämmelsen om fullmäktiges arkiv angavs också att föreskrifter om arkivvården skulle meddelas av fullmäktige, i den mån ej annat var särskilt föreskrivet. Av förarbetena till 1977 års kommunallag framgår att

[42] En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80), s. 223.
[43] 2 kap. 27 § resp. 3 kap. 10 § kommunallagen.

föredragande statsråd ansåg att arkivvården hade stor betydelse för förvaltningen och forskningen och att varje kommun och landstingskommun skulle vara skyldig att sköta sina egna arkiv.[44] Föredraganden menade att det var viktigt att det rådde en viss enhetlighet mellan t.ex. kommunala och statliga arkiv och att arkivvården i vissa hänseenden borde samordnas. Dessa intressen borde dock, ansåg föredraganden, kunna tillgodoses utan att staten detaljreglerade arkivvården hos kommuner och landstingskommuner. Det borde ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att själva utfärda de föreskrifter som behövdes.

Med anledning av den nya arkivlagen, som trädde i kraft den 1 juli 1991, ändrades bestämmelserna i kommunallagen om fullmäktiges respektive styrelsens arkiv. I stället för en materiell reglering hänvisade kommunallagens bestämmelser till bestämmelserna om arkiv i arkivlagen.[45] I förarbetena till ändringen i kommunallagen, och till arkivlagen, fanns ingen särskild kommentar till ändringarna i kommunallagen. Föredragande statsråd anförde dock att de grundläggande bestämmelserna i arkivlagen skulle gälla alla myndigheter, såväl statliga som kommunala.[46] Det borde emellertid anförtros kommunerna själva att svara för styrningen av sin arkivverksamhet och att se till att myndigheterna inom kommunen skötte sin arkivvård. Vidare anfördes att vissa verkställighetsföreskrifter kunde visa sig vara behövliga för den kommunala sidan. Föredraganden påpekade dock att det av principen om kommunal självstyrelserätt följer att regeringen och statliga myndigheter ska vara restriktiva med att meddela föreskrifter för kommunerna. Verkställighetsföreskrifter till lagen bör alltså begränsas till vad som är absolut nödvändigt när det gäller det kommunala arkivväsendet.[47]

I specialmotiveringen till bestämmelsen i gällande 16 § arkivlagen anförde föredraganden:

> Principen om den kommunala självstyrelsen har föranlett regeringen liksom dess myndigheter att i största möjliga utsträckning avstå från att detaljreglera den kommunala verksamheten, även om kompetensen har funnits. Utgångspunkten är alltså att detaljföreskrifter på det kommunala området meddelas av kommunerna själva. Mitt förslag innebär ingen

[44] Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. (prop. 1975/76:187), s. 413 f. och s. 456 f.
[45] Se SFS 1990:787.
[46] Prop. 1989/90:72, s. 35 f.
[47] a.a., s. 36.

> ändring i det hänseendet. Som jag nyss har sagt överensstämmer bestämmelserna i paragrafen med vad som gäller i dag enligt kommunallagen.[48]

Bestämmelserna om arkiv fördes i kommunallagen (1991:900) samman till en bestämmelse som angav att föreskrifter om kommunala arkiv fanns i arkivlagen. Någon särskild kommentar till ändringen finns emellertid inte.[49]

I nu gällande kommunallag finns ingen hänvisning till arkivlagen. I betänkandet sägs endast att hänvisningarna till bestämmelserna tagits bort.[50] I regeringens proposition En ny kommunallag, prop. 2016/17:171, nämns inte att den tidigare arkivbestämmelsen tagits bort.

Bedömning och förslag

Principen om kommunal självstyrelse framgår av 14 kap. 2 § regeringsformen. I bestämmelsen sägs att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.[51] Närmare bestämmelser om detta finns i lag. Principen om kommunal självstyrelse avser hela den kommunala verksamheten, dvs. både den verksamhet som bedrivs med stöd av den allmänna befogenheten i kommunallagen och den som regleras av annan lagstiftning. I 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) anges att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i annan författning. Självstyret är således en lagstadgad och vedertagen princip för den kommunala verksamheten.

Mot bakgrund av vad som redogjorts för är det inte sannolikt att de föreskrifter som nämns i 16 § arkivlagen faktiskt är föreskrifter i regeringsformens mening. I förarbeten till såväl kommunallagarna som arkivlagen understryks att det är kommunerna själva som ska bestämma över arkivvården. Det finns inget som tyder på att bestämmelserna i 16 § arkivlagen, trots ordalydelsen, var avsedda att utgöra en direktdelegation. Man får snarare intrycket att ordet föreskrift använts synonymt med exempelvis orden stadga och reglemente. I förarbetena till 1977 års kommunallag sägs:

[48] a.a., s. 80.
[49] En ny kommunallag (prop. 1990/91:117), s. 164.
[50] En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24), s. 699.
[51] Prop. 2009/10:80, s. 210.

> Lagreglerna om arkivvården måste fyllas ut med mera detaljerade föreskrifter. Utredningen föreslår att kommunerna och landstingskommunerna själva skall få anta kompletterande föreskrifter om arkivvården. Normalförslag till arkivstadga bör enligt utredningen kunna utarbetas i samråd med riksarkivet.[52]

Stöd för ett sådant antagande finns även i förarbetena till arkivlagen där arkivväsendets organisation beskrivs på följande sätt:

> Kommunfullmäktige och landsting utfärdar arkivreglementen för kommunens nämnder och styrelser. De flesta reglementen bygger på det normalreglemente som riksarkivet utfärdat på regeringens uppdrag.[53]

Utredningen gör bedömningen att bestämmelserna 16 § arkivlagen oavsiktligt formulerats på ett olyckligt sätt. Utredningen delar åsikten att detaljerade bestämmelser om arkivförvaltning (tidigare arkivvård) är en kommunal angelägenhet. Utredningen anser emellertid, som tidigare regeringen uttryckt, att arkivförvaltningen har stor betydelse för såväl förvaltning som forskning och en intresserad allmänhet. Varje kommun och region ska därför vara skyldig att sköta sina arkiv.[54] För detta ändamål ska kommunerna och regionerna besluta något slags riktlinjer. Redan i dag finns exempelvis reglementen, stadgar, planer och program för olika verksamheter.

Lydelsen av bestämmelserna i arkivlagen ska därför ändras så att det, oavsett vad riktlinjerna kan komma att kallas, framgår att det inte rör sig om författningsdelegerade föreskrifter. Genom ändringen korrigeras en otydlig bestämmelse och en delegation inom kommunen blir därmed möjlig.

5.17.2 Normgivningsbemyndigande enligt RF

Förslag: En upplysningsparagraf införs där en hänvisning görs till regeringens normgivningsbemyndigande i regeringsformen.

Regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara statlig arkivmyndighet. Motsvarande bestämmelse finns i 8 § första stycket, första meningen 1990 års arkivlag.

[52] Prop. 1975/76:187, s. 419.
[53] Prop. 1989/90:72, s. 22.
[54] Från den 1 januari 2020 kommer beteckningen landsting att bytas ut mot beteckningen region, se prop. 2018/19:162.

Bestämmelsen är en s.k. upplysningsbestämmelse och används för att i en lag upplysa om att det kan finnas kompletterande bestämmelser på lägre nivå. Numera utformas en sådan bestämmelse på annat sätt än vid tillkomsten av 1990 års arkivlag. Det ska därför anges att regeringen i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter om vilken myndighet som ska vara statlig arkivmyndighet. Den nya utformningen innebär således ingen skillnad i innebörd.

6 Myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning

6.1 Inledning

Bestämmelserna om myndigheternas arkivbildning och arkivvård i arkivlagen reglerar bl.a. på vilket sätt en myndighets arkiv bildas och vilka skyldigheter och uppgifter myndigheterna har för att hantera och förvalta sitt arkivbestånd. Där finns också bestämmelser som avser åtgärder som myndigheterna ska vidta innan en handling blivit en del av arkivet. Det handlar bl.a. om konkreta bevarandeåtgärder och praktiska förvaltningsåtgärder. Enligt utredningens direktiv innebär förvaltningens digitalisering flera utmaningar för arkivbildningen och arkivvården. Området är av betydelse för utredningens uppdrag att se över arkivlagstiftningen och närliggande lagstiftning.

I det här kapitlet behandlar utredningen frågor som avser statliga och kommunala myndigheters uppgifter i fråga om arkivbildning och arkivvård.

6.2 Utmaningar i myndigheternas arkivbildning

I kapitel 3 har det konstaterats att den offentliga förvaltningen har förändrats sedan arkivlagen trädde i kraft den 1 juli 1991. Förvaltningspolitiska initiativ som ”digitalt först”[1], en förbättrad tillgång till grunddata, effektivare informationsutbyten och automatiserat beslutsfattande påverkar myndigheternas arkivbildning och de sätt de ska hantera och förvalta arkivhandlingarna på.

Utredningen har tagit del av synpunkter vid möten och i inlämnade underlag som berör myndigheternas arkivbildning och arkiv-

[1] En princip som innebär att digitala tjänster, när det är möjligt och relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med privatpersoner och företag.

vård. När det gäller befintliga bestämmelser handlar synpunkterna om behovet av vissa ändringar av regleringen av myndigheternas arkivbildning. Andra synpunkter som lämnats avser önskemål om att samordna bestämmelser i arkivlagen med bestämmelser i vissa andra författningar, eftersom de anses överlappa varandra. Det har även inkommit önskemål om att statliga myndigheter ska värdera och rapportera utvecklingen av sin arkivbildning och arkivvård till Riksarkivet.

6.2.1 Arkivbildning i en digitalt samverkande förvaltning

Bildandet av myndigheternas arkiv regleras i 3 § arkivlagen (1990:782). Enligt utredningens direktiv innebär utvecklingen av samverkan över myndighetsgränserna med e-förvaltningsprojekt, och ett ökat fokus på att ta fram fler e-tjänster utmaningar för arkivbildningen. Vidare anges att det i en digitalt samverkande förvaltning uppstår oklarheter om såväl vad som är en handling som vem som är arkivbildare. De synpunkter som utredningen tagit del av lyfter fram liknande iakttagelser.

Ett förtydligande av att arkiven bildas i ett tidigt skede

I 3 § arkivförordningen (1991:446) finns bestämmelser om när en handling ska arkiveras eller är att anse som arkiverad. Där framgår att vissa handlingar är att betrakta som arkivhandlingar i ett tidigt skede. När det t.ex. gäller diarier och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande, är varje anteckning att anse som arkiverad i samband med att den har gjorts. Riksarkivet har föreslagit att denna bestämmelse ska flyttas till arkivlagen och ingå i regleringen om myndigheternas arkivbildning för att tydliggöra att arkiven bildas tidigt i e-förvaltningen.[2]

Nya former för arkivbildningen

Underlag som lämnats av företrädare för den kommunala sektorn visar att formerna för arkivbildningen har ändrats. En kommun har i ett underlag beskrivit att arkivbildarbegreppet i gällande arkivlag inte är anpassat till verksamheter som arbetar digitalt. Lagstiftningen

[2] Riksarkivet. Svar på Arkivutredningens frågor.

speglar enligt den uppfattningen i mångt och mycket en analog situation och tanken om en myndighet- ett arkiv. Verklighetens myndigheter arbetar dock i komplexa processer som inte begränsas av myndighetsgränserna. Ständiga omorganisationer hör också till verkligheten för många myndigheter, kanske i synnerhet för kommuner, och ändrade myndighetsgränser försvårar informationshanteringen. Redovisningen blir besvärlig och tillgången kan försvåras.[3]

Andra representanter från den kommunala sektorn har fört fram en liknande iakttagelse. I underlaget anges att myndigheternas arkivbildning i dag är mer flytande. Man registrerar och hanterar uppgifter som kopplas samman i processer snarare än att upprätta och hantera väl avgränsade handlingar.[4]

Gemensam arkivbildning

Av 3 § arkivlagen framgår bl.a. att upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. Riksarkivet har föreslagit att denna bestämmelse ska ändras eftersom det förekommer svårigheter med att precisera innebörden av uttrycket ”huvuddelen”. Enligt Riksarkivet har skrivningen antagligen sin utgångspunkt i den arkitektur med centrala stordatorer med uppkopplade terminaler som rådde på 1980-talet då lagen bereddes. Regleringen innebär att myndigheter i praktiken inte anser sig behöva arkivera de uppgifter ur upptagningen som de använder i handläggningen av ett ärende, eftersom upptagningarna endast ska bilda arkiv hos den som står för huvuddelen av upptagningen. Riksarkivet har föreslagit att bestämmelsen skulle kunna utformas på så sätt att det framgår att ”den eller de myndigheter som förfogar över upptagningen på fler sätt än att kunna ta del av den, som att kunna tillföra eller ta bort uppgifter eller handlingar genom att avskilja, avställa eller gallra, har arkivansvar för upptagningen”.[5]

Vidare uppger Riksarkivet att myndigheten aldrig har tillämpat bemyndigandet i 4 § arkivförordningen att meddela föreskrifter hos

[3] Uppsala stadsarkiv. Inspel till arkivutredningen, den 23 juli 2019.
[4] Arkivnätverken Berta och SoS. Svar på frågor till arkivsektorn den 29 maj 2019.
[5] Riksarkivet. Arkivutredningens frågor till arkivsektorn.

vilken myndighet en upptagning ska bilda arkiv. Riksarkivet föreslår därför att regleringen i 4 § arkivförordningen utgår, förutsatt att ett förtydligande görs i arkivlagen.[6]

Statliga myndigheter om gemensam arkivbildning

De arkivbildande myndigheterna har inte spontant lyft fram arkivansvaret vid samverkan eller vid gemensam hantering som ett större problem. På direkta frågor framkommer dock att ansvarsfrågan i vissa fall är ett problem. Som exempel kan nämnas webbplatsen efterlevandeguiden.se som tagit fram av Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Webbplatsen innehåller information från de tre myndigheterna som efterlevande behöver få när en närstående dör. I det samarbetet har Pensionsmyndigheten avtalat med de andra myndigheterna om att ta arkivansvaret för den information som tillhandahålls och tillkommer via webbplatsen.[7]

I mer komplexa processer där handlingar tillkommer mellan olika sektorer kan ansvaret vara mer otydligt. Arbetsförmedlingen menar t.ex. att det är svårt att avgöra vilken myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för dokumentationen i de samverkansprojekt och samarbeten myndigheten har med kommunerna. I värsta fall är det, enligt Arbetsförmedlingen, ingen som tar ansvaret eller så bevaras all dokumentation på samtliga myndigheter.[8]

Inlåsning av handlingar och uppgifter

Enligt underlag som lämnats av Föreningen för arkiv och informationsförvaltning har mycket stora mängder allmänna handlingar inte omhändertagits för bevarande ur ett tekniskt perspektiv. Enligt underlaget har myndigheternas arbetssätt, i projektform, bidragit till att information varken rensas eller arkiveras. Om bevarandet uppmärksammas först flera år senare kan det finnas en risk för att stora mängder handlingar och uppgifter kommer att gå förlorade.[9]

---

[6] a.a.
[7] Underlag från Pensionsmyndigheten den 10 maj 2019.
[8] Underlag från Arbetsförmedlingen den 20 maj 2019.
[9] Föreningen för arkiv och informationsförvaltning. Förslag och synpunkter till Arkivutredningen den 13 februari 2019.

6.2.2 Önskemål om samordning av vissa bestämmelser

Utredningen har tagit emot synpunkter om att bestämmelser i arkivlagen bör samordnas med vissa bestämmelser i andra författningar. Det handlar framför allt om bestämmelser om t.ex. registrering, beskrivning, hantering av allmänna handlingar i olika författningar. Exempel på bestämmelser som myndigheterna anser överlappar eller krockar med bestämmelser i arkivförfattningarna är

- 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), kallad OSL, om beskrivning av allmänna handlingar.
- 11 § andra stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar, kallad PSI-lagen, om förteckning över handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande.

En del myndigheter har i det här sammanhanget tagit upp kraven på att en personuppgiftsansvarig ska föra ett register över behandling som utförts under dess ansvar med uppgifter om bl.a. ändamålen med behandlingen, en beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av personuppgifter och om möjligt, de förutsedda tidsfristerna för radering av de olika kategorierna av uppgifter. Likaså har en del myndigheter lyft fram Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet (MSBFS 2016:1) med krav på informationsklassning. Riksarkivet har påtalat att bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:658) och de tillämpningsföreskrifter som har meddelats av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten handlar om beskrivning och hantering av allmänna handlingar.[10]

Bestämmelserna i föreskrifterna ovan uppfattas tangera de krav som finns på myndigheternas arkivredovisning, dvs. arkivbeskrivning och arkivförteckning. Enligt flera synpunkter som inkommit önskar man en samordning av bestämmelserna för att öka tydligheten och minska antalet förteckningar över allmänna handlingar och uppgifter.[11]

Flertalet myndigheter har också lyft fram att förslaget till lag om hantering av allmänna handlingar borde genomföras. Förslaget innebar att bestämmelser om registrering av allmänna handlingar skulle föras samman med arkivlagens bestämmelser i en ny lag.[12]

[10] Riksarkivet. Svar på Arkivutredningens frågor.
[11] Uppsala stadsarkiv. Inspel till arkivutredningen den 23 juli 2019.
[12] Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97).

6.2.3 Önskemål om rapportering av arkivverksamheten

Utredningen har tagit emot förslag på hur arkivverksamheten i den statliga sektorn ska få större förståelse, acceptans och resurser. Gemensamt för förslagen är att de handlar om att införa ett rapporteringskrav. Kravet ska ingå i ett etablerat sammanhang som ligger utanför den statliga arkivmyndighetens nuvarande tillsynsuppdrag. I ett fall föreslås att man ställer krav på en kontinuerlig riskanalys avseende arkivhanteringen utifrån regleringen i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Ett sådant krav skulle, enligt uppgiftslämnaren, göra arkiven till en återkommande punkt i myndigheternas årscykel. I ett annat underlag föreslås att det skapas en gemensam tillsyns- och uppföljningsmodell med årliga rapporter för statsförvaltningen. De statliga myndigheterna föreslås utifrån befintliga verkställighetsföreskrifter om arkivredovisning sammanställa en rapport över sina informationsmängder och strategier för bevarande. Ett sådant förfarande kan enligt underlaget jämföras med jämställdhetsplaner, arbetsmiljöplaner och bokslut.[13]

6.3 Gällande bestämmelser om arkivbildning och arkivvård

6.3.1 Arkivlagen

Arkivbildning utgör enligt arkivlagen bildandet av myndigheternas arkiv. Enligt 3 § arkivlagen bildas myndigheternas arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen tagits om hand för arkivering. Vidare anges att upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, dock ska bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den som svarar för huvuddelen av upptagningen. Arkivlagen lägger ett ansvar på arkivbildarna, dvs. myndigheterna. Av 4 § arkivlagen framgår att myndigheterna ska svara för vården av sitt arkiv. Myndigheterna har dock inte något ansvar för arkivet, om arkivet i enlighet med någon bestämmelse i arkivlagen har övertagits av en arkivmyndighet. Arkivlagen innehåller också bestämmelser om

[13] Föreningen för arkiv & informationsförvaltning. Förslag och synpunkter till Arkivutredningen, den 13 februari 2019.

hur själva arkivvården ska utföras. I 5 § arkivlagen anges att myndigheterna som en grund för arkivvården vid registreringen av allmänna handlingar ska ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård och vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Dessa åtgärder ska vidtas innan handlingarna blivit en del av myndighetens arkiv. Enligt 6 § arkivlagen ingår det i myndigheternas arkivvård att

– organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas,
– upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning,
– skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,
– avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar, och
– verkställa föreskriven gallring i arkivet.

Bestämmelserna i 6 § avser de handlingar som ingår i myndighetens arkiv. Regleringen av arkivbildning och arkivvård i arkivlagen betraktas som basregler som kompletteras med detaljerade och praktiska föreskrifter från den statliga arkivmyndigheten och med arkivreglementen i kommuner och regioner. Vissa ytterligare bestämmelser om arkivbildning finns i arkivförordningen.

6.3.2 Arkivförordningen

I 3 § arkivförordningen finns närmare bestämmelser om arkivering. Där sägs att de allmänna handlingarna i ett ärende ska arkiveras när ett ärende hos en myndighet har slutbehandlats. I samband med detta ska myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, dvs. minnesanteckningar, utkast och koncept, ska tas om hand för arkivering. Vidare sägs att allmänna handlingar som inte hör till ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. I samma para-

graf sägs att det i fråga om diarier och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande, varje införd anteckning ska anses arkiverad i och med att den har gjorts. Av 3 § fjärde stycket framgår att Riksarkivet får meddela ytterligare föreskrifter om när en handling ska anses vara arkiverad.

Arkivhandling i arkivförordningens mening innebär dock inte att handlingarna ska bevaras permanent. En arkivhandling enligt arkivförordningen kan gallras om det finns stöd för gallringen. Att en handling är att anse som arkiverad innebär inte heller att den kan bevaras utan att myndigheten vidtar särskilda bevarandeåtgärder.

I arkivförordningen finns även andra bestämmelser som har betydelse för arkivbildningen och arkivvården. I 6 § regleras vad som bör göras med arkivbildningen när en myndighets organisation eller arbetssätt ändras. Myndigheterna ska bl.a. beakta den inverkan som ändringen kan få på förutsättningarna för gallring. Innan ändringen sker bör också myndigheten samråda med arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet eller motsvarande organ inom kommun och region.

6.4 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningen har i detta kapitel redogjort för de synpunkter som kommit in avseende myndigheternas arkivbildning och arkivvård samt om gällande bestämmelser på området. Utredningen lämnar i detta avsnitt sina förslag och bedömningar till vissa ändringar i arkivlagstiftningen.

6.4.1 Arkivbildningen

Förslag: Det ska av arkivlagen framgå att upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår.

Utredningen har tagit emot olika slags synpunkter på arkivbildningen och hur den har förändrats sedan arkivlagen trädde i kraft. Enligt uppgifter från den kommunala sektorn har arkivbildningen ändrats så till vida att myndigheterna i dag hanterar uppgifter i gemensamma pro-

cesser. Förhållandet mellan myndighet och arkiv, dvs. att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, anses inte vara lika aktuellt längre. Riksarkivet har föreslagit att bestämmelsen om arkivansvar när upptagningar är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, bör ändras. Enligt Riksarkivets förslag ska bestämmelsen i arkivlagen ändras på så sätt att det framgår att den eller de myndigheter som förfogar över upptagningen på fler sätt än att kunna ta del av den, som att kunna tillföra eller ta bort uppgifter eller handlingar genom att avskilja, avställa eller gallra, har arkivansvar för upptagningen.

Utredningen bedömer att Riksarkivets förslag inte är helt okomplicerat. Som exempel kan vägtrafikregistret nämnas.[14] Transportstyrelsen ansvarar för databasen men andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten och Skatteverket, har möjlighet att tillföra uppgifter. Utredningen menar att det inte är ändamålsenligt och effektivt att de myndigheter som kan tillföra uppgifter i en databas också ska arkivera uppgifterna, förutsatt att de inte används på något annat sätt i den rapporterande myndighetens verksamhet. Ett sådant förslag skulle kunna resultera i dubbelarkivering och lagring.

Utredningen föreslår att bestämmelsen ändras så att det av arkivlagen framgår att upptagningar som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår. Syftet är att tydliggöra arkivansvaret. Att ändra förhållandet mellan myndighet och arkiv genom att skapa ett annat arkivbildarbegrepp, anser utredningen inte vara möjligt. Bestämmelserna om arkiv hänger samman med bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och det sambandet är enligt utredningens mening viktigt att behålla.

I de fall där arkivbildningen och arkivansvaret ändå är otydligt har arkivmyndigheterna möjlighet att styra ansvaret genom kravet på bevarandeplanering som utredningen föreslår i kapitel 7. Vidare konstaterar utredningen i kapitel 9 att arkivmyndigheterna behöver samverka i större utsträckning än vad som sker i dag. Genom en sådan samverkan kan arkivmyndigheterna komma fram till vilken myndighet eller sektor som bör ansvara för handlingar som tillkommer i gemensamma, sektors- och myndighetsöverskridande verksamheter.

[14] Se vägtrafikdatalagen (2019:369) och vägtrafikdataförordningen (2019:382).

Bestämmelserna om arkivhandlingar i arkivförordningen

Riksarkivet har även föreslagit att regleringen i 3 § arkivförordningen om när en handling ska arkiveras eller är att anse som arkiverad ska flyttas till arkivlagen för att understryka att arkiven bildas tidigt i e-förvaltningen. Utredningen instämmer i att det är viktigt att lyfta fram att myndigheterna måste beakta vissa aspekter i ett tidigt skede, redan i samband med planering för och framställning av handlingar för att bevarandet ska underlättas. Utredningen bedömer att andra åtgärder än en flytt av 3 § arkivförordningen till arkivlagen är effektivare för att handlingar ska tas om hand och bevaras på rätt sätt. I kapitel 7 föreslår utredningen att arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering av myndigheternas allmänna handlingar. Planeringen bör utarbetas i samråd med myndigheterna. Vidare föreslår utredningen i kapitel 9 att arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn. Nämnda förslag i kapitel 7 och 9 syftar till en proaktiv styrning från arkivmyndigheterna. Utredningen föreslår även vissa ändringar i arkivlagens bestämmelser om arkivförvaltning där vikten av en proaktiv hantering hos myndigheterna betonas. Vidare är det utredningens ambition att arkivlagen i så stor utsträckning som möjligt ska vara teknik-, medie- och formatneutral. Ett införande av de gällande bestämmelserna i 3 § arkivförordningen i arkivlagen, i syfte att lyfta fram att vissa typer av elektroniska handlingar blir arkivhandlingar i samband med att de införs, skulle delvis motverka det syftet. Utredningen bedömer därför att bestämmelsen i 3 § arkivförordningen inte ska flyttas till arkivlagen.

6.4.2 Myndigheternas arkivförvaltning

Förslag: Ordet arkivförvaltning ersätter ordet arkivvård i arkivlagen. De åtgärder som enligt gällande arkivlag ingår i arkivvården ska ingå i arkivförvaltningen men i vissa delar ändras. Av bestämmelserna om arkivförvaltning ska det framgå att myndigheterna ska skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att beakta bevarandeaspekter i ett tidigt skede.

Som framgått tidigare är arkivlagens bestämmelser om myndigheternas arkivvård att betrakta som basregler som kompletteras med detaljerade och praktiska föreskrifter från den statliga arkivmyndigheten och genom arkivreglementen i kommuner och regioner. Bestämmelserna utgör enligt utredningens mening en lämplig grund för samtliga myndigheter eftersom de kan kompletteras genom föreskrifter och riktlinjer efter olika verksamheters behov. Bestämmelserna föreslås dock ändras i vissa avseenden för att bättre anpassas till den utveckling som skett på förvaltnings- och arkivområdet.

Arkivförvaltning i stället för arkivvård

Utredningen föreslår att ordet arkivvård ersätts med ordet arkivförvaltning. Även om arkivlagen rent faktiskt är teknikneutral kan ordet arkivvård föra tankarna till ett fysiskt bestånd av handlingar som behöver vårdas. Det indikerar inte att arkiven omfattar olika typer av handlingar på olika typer av medier. I kapitel 4 beskriver utredningen hur nya termer och begrepp har börjat användas, t.ex. att man i flera sammanhang använder ordet informationsförvaltning för att beskriva de åtgärder som ingår i arkivvården. Förvaltning är på så sätt ett etablerat uttryck i arkivsammanhang. Utredningen menar att det däremot inte är lämpligt att ersätta arkivvård med informationsförvaltning. Skälet är kopplingen mellan arkivlagen och 2 kap. tryckfrihetsförordningen skulle kunna bli otydlig. Inför man ordet informationsförvaltning i arkivlagen skapar man även ett led mellan allmänna handlingar och arkiv. Utredningen kan också konstatera att ordet information sällan används i lagstiftning för att ersätta allmänna handlingar. PSI-lagen talar t.ex. om vidareutnyttjande av handlingar och typer av handlingar, inte av information, informationsmängder eller dataset.

Utredningen föreslår därför att ordet arkivvård byts ut mot arkivförvaltning för att modernisera terminologin i arkivlagen.

Förutsättningar för en god arkivförvaltning

I gällande arkivlag finns olika slags bestämmelser om arkivvården. Det finns dels bestämmelser som avser åtgärder som myndigheterna ska vidta innan handlingarna tillförs arkivet, dels bestämmelser som avser åtgärder när handlingarna har förts över till och ingår i arkivet.

Utredningen föreslår att den förra typen av bestämmelser förtydligas för att understryka behoven av en proaktiv hantering och för att skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning. Enligt gällande reglering ska myndigheterna som en grund för arkivvården vid registreringen av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, och vid framställning av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Utredningen anser att den regleringen kan moderniseras genom vissa språkliga anpassningar och förtydliganden. Genom sådana justeringar bör det bli tydligare för myndigheterna att vissa särskilda aspekter ska beaktas redan i planeringsstadiet och att vissa åtgärder ska vidtas i samband med att handlingarna framställs.

Det ska av en ny arkivlag framgå att myndigheterna ska skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att vid

– framställningen av handlingar använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras, och
– registreringen av allmänna handlingar ta hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivförvaltning.

Planeringen av framställningen av handlingar sker innan handlingarna registreras. Det är därför logiskt att de båda punkterna byter plats.

I gällande bestämmelse talas det bl.a. om materiel och metoder och om arkivbeständighet. Den terminologin är inte aktuell i dag. Materiel förknippas med fysiska handlingar och föreslås ersättas med medel. Det är inte längre ändamålsenligt att tala om arkivbeständighet eftersom elektroniska handlingar är föränderliga och behöver kontinuerlig förvaltning. Det ska i stället framgå av bestämmelsen att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras, dvs. det ska vara möjligt att ta del av handlingarnas innehåll och utformning.

När det gäller registreringens betydelse för arkivförvaltningen ska det av bestämmelsen också framgå att myndigheterna även ska beakta sådana allmänna handlingar som i stället hålls ordnade i enlighet med 5 kap. 1 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Detta eftersom det finns både elektroniska och fysiska handlingar som inte registreras men som ändå kan komma att arkiveras.

Utredningen föreslår även att det förs in en punkt i bestämmelserna om arkivförvaltning som innebär att myndigheterna ska ange vilken myndighet som ansvarar för en upptagning som är tillgänglig för flera myndigheter. Vidare föreslår utredningen att det i arkivförvaltningen ska ingå att upprätta överlämnandeplaner. Det förslaget beskrivs närmare i kapitel 8.

6.4.3 Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem

Förslag: Det ska införas en bestämmelse i arkivförordningen om en skyldighet för myndigheter att vid upphandling, utveckling eller idrifttagande av ett informationssystem försäkra sig om att handlingar och uppgifter i systemet kan föras över till andra informationssystem, avskiljas och gallras.

Det har i olika sammanhang kommit fram att det är ett problem att handlingar och uppgifter inte kan föras över från verksamhetssystem till andra system som t.ex. e-arkiv. Det saknas också i vissa fall möjligheter att gallra handlingar och uppgifter i system vilket har inneburit att samtliga handlingar och uppgifter har bevarats. Att ha faktisk möjlighet att ta ut informationen och föra över den till andra system eller till e-arkiv är av stor betydelse eftersom det dels kan bli kostsamt att i efterhand ta ut informationen, dels finns en risk för att informationen förstörs. Det minskar även risken för inlåsning i leverantörspecifika informationssystem. Möjligheterna att kunna hantera handlingar och uppgifter i informationssystem på ett korrekt sätt är av sådan vikt att utredningen föreslår att det ska införas en särskild bestämmelse i arkivförordningen som lyfter fram myndigheternas ansvar.

Utredningen föreslår att det av en ny bestämmelse i arkivförordningen ska framgå att innan en myndighet upphandlar, utvecklar eller tar i drift ett informationssystem ska myndigheten försäkra sig om att systemet medger att handlingar och uppgifter kan

– överföras till andra informationssystem,
– avskiljas, och
– gallras.

Med överföras till andra informationssystem avses att handlingar och uppgifter ska kunna föras över till andra verksamhetssystem eller till e-arkiv. Avskilja innebär att det ska gå att begränsa åtkomsten till handlingar och uppgifter i ett informationssystem. Gallra avser möjligheter att kunna förstöra handlingar och uppgifter i informationssystem så att de inte går att återskapa.

6.4.4 Ingen samordning av bestämmelser i olika författningar

Bedömning: Arkivlagens bestämmelser om arkivbildning och arkivförvaltning bör inte samordnas med bestämmelser i några andra författningar.

Det har framförts önskemål om att arkivlagens bestämmelser om arkivbildning och arkivvård ska samordnas med bestämmelser i vissa andra författningar. Myndigheterna anser att bestämmelserna överlappar varandra och att det blir många olika förteckningar att föra över olika slags allmänna handlingar för olika syften.

Utredningen har förståelse för att det är tidskrävande att dokumentera och föra olika förteckningar över myndighetens allmänna handlingar. Samtidigt är det sannolikt att det fortsättningsvis kommer att tillkomma specialregleringar av informationshanteringen inom olika politikområden, t.ex. som en följd av krav som ställs i EU-förordningar eller EU-direktiv. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det i nuläget inte finns skäl att samordna bestämmelser i olika författningar om t.ex. klassificering, dokumentation, beskrivning eller strukturering av allmänna handlingar i arkivlagen. Vidare bedömer utredningen att det inte bör införas krav på samråd med den statliga arkivmyndigheten i andra författningar som innehåller sådana bestämmelser. Enligt utredningens mening skulle det bli svårt att upprätthålla ett samrådsförfarande allteftersom nya författningar med krav på hantering av allmänna handlingar tillkommer. Den statliga arkivmyndigheten bör i stället verka för att vägledningar i frågor om klassificering, dokumentation, beskrivning eller strukturering av information, upprättas i samråd med andra ansvariga myndigheter.

6.4.5 Rapportering av uppgifter om arkiv

Förslag: Det ska i arkivlagen införas en bestämmelse om att myndigheterna ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Myndigheterna har i dag genom 6 § 2 arkivlagen en skyldighet att upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning. Arkivbeskrivningen och arkivförteckningen syftar till att beskriva bl.a. arkivets innehåll, på vilket sätt handlingarna kan återsökas och hur det har strukturerats. Vissa myndigheter har publicerat delar av arkivbeskrivningen och arkivförteckningen på sina webbplatser för att bl.a. underlätta användningen av arkivet.

För att fler ska få kännedom och kunskap om myndigheternas arkiv föreslås att myndigheterna ska rapportera in uppgifter om sitt arkiv och eventuellt övertagna arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem. Därmed avses det system som utvecklats av Riksarkivet under beteckningen Nationell arkivdatabas (NAD). Bedömningen är att uppgiften att rapportera uppgifter till NAD borde vara en förhållandevis begränsad arbetsuppgift för myndigheterna eftersom uppgifterna sedan ska finnas i arkivbeskrivningen och arkivförteckningen. Rapporteringen bedöms få betydande positiva effekter för olika användargrupper och för samhället i stort, genom att det skapas en samlad ingång till olika delar av samhällets arkivinformation.

7 Bevarande och gallring

7.1 Inledning

Området bevarande och gallring är centralt för utredningens uppdrag att se över arkivlagstiftningen och närliggande lagstiftningen. Bevarandet av myndigheternas arkiv är en förutsättning för offentlighetsprincipen och är av stor betydelse för rättskipningen, förvaltningens och forskningens behov av information. Gallring är samtidigt nödvändigt för att hantera arkivtillväxten och underlätta användningen av arkiven.

Utgångspunkten i gällande arkivlag (1990:782) är att myndigheternas arkiv ska bevaras. Allmänna handlingar får dock gallras under vissa förutsättningar. Det finns även bestämmelser om gallring i andra författningar där utgångspunkten ofta har varit den omvända, att handlingarna och uppgifterna ska gallras. Samhället har dock förändrats sedan arkivlagen trädde i kraft den 1 juli 1991. Det finns alltså anledning att pröva om gällande utgångspunkter för bevarande och gallring fortfarande är aktuella.

7.2 Vad avses med bevarande och gallring?

Bevara och gallra är två centrala begrepp i arkivverksamheten och innebär i korthet att handlingar antingen sparas för evigt eller förstörs. När den större delen av myndigheternas handlingsbestånd utgjordes av pappershandlingar var det i första hand handlingarnas funktion och informationsvärde som avgjorde om de skulle bevaras eller gallras. Grunden är visserligen densamma i dag men bedömningarna har blivit mer komplexa till följd av den ökade och blandade mängden elektroniska handlingar, medietyper och informationsbärare. Ljud- och videoupptagningar, s.k. audiovisuellt material, på vissa obeständiga informationsbärare måste t.ex. digitaliseras för att kunna

bevaras. Elektroniska handlingar behöver ofta hanteras på olika sätt, t.ex. föras över till nya bevarandeformat om det format handlingen framställts i inte är möjligt att bevara. De här typen av åtgärder är nödvändiga men kan också medföra informationsförluster, dvs. att all information inte förs med från den ursprungliga handlingen. Dessa åtgärder är en slags gallring även om all information inte förstörs.

Bevarande och gallring definieras inte i arkivlagen (1990:782). Det framgår dock indirekt av 5–6 §§ arkivlagen att bevarandet är något mer än själva överförandet av handlingarna till arkivlokalen eller e-arkivet. Att bevara innebär att se till att handlingar och uppgifter har tekniska förutsättningar för att kunna bevaras genom t.ex. format, material, metoder och förvaringsmiljö så att de ska kunna läsas, förstås och användas i framtiden.

Den statliga arkivmyndigheten har i sina föreskrifter definierat gallra på följande sätt: förstöra allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar, eller vidta andra åtgärder med handlingarna som medför

– förlust av betydelsebärande data,
– förlust av möjliga sammanställningar,
– förlust av sökmöjligheter, eller
– förlust av möjligheter att bedöma handlingars autenticitet.[1]

Definitionen av att gallra tar hänsyn till olika åtgärder som kan påverka de ursprungliga handlingarna. Det är således en vidare tolkning av gallring som anpassats till hanteringen av andra slags handlingar än pappershandlingar.

7.2.1 Handlingar som kan bevaras respektive gallras

Utgångspunkten i arkivlagen är att allmänna handlingar ska bevaras men att gallring är möjligt. Av 3 § arkivlagen framgår att myndigheternas arkiv ska bevaras, vårdas och hållas ordnade så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. I bestämmelsen anges också att myndigheternas arkiv är en del av

[1] 2 kap. Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, senast ändrad RA-FS 2019:2).

det nationella kulturarvet. Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Av andra stycket framgår det dock att vid gallring alltid ska beaktas att arkiven är en del av det nationella kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 §. Vad som bevaras på lång sikt i myndigheternas arkiv utgår från bedömningen av vad andra har för behov av informationen, inte från myndighetens egna.

Det finns med andra ord inte några generella bestämmelser om vilka slags allmänna handlingar som ska bevaras eller gallras. Gallringen får prövas utifrån ändamålen och med beaktande att arkiven är en del av kulturarvet. Det har också konstaterats att begreppet ”kulturarvet” sällan har aktualiserats i den statliga arkivmyndighetens bevarande- och gallringsutredningar. Vagheten i kulturarvsbegreppet sägs vara en möjlig förklaring till att begreppet inte har använts mer i bedömningarna.[2]

7.3 Ett förändrat informationslandskap

Utredningen har vid möten och genom inkomna underlag tagit del av synpunkter från representanter från arkivsektorn om området bevarande och gallring. Det handlar i huvudsak om hur den offentliga arkivsektorn ska hantera den ökade mängden allmänna handlingar, en samordning av gallringsbestämmelser och en enhetligare terminologi i registerförfattningarna samt önskemål om ändringar av gallringsbestämmelserna i vissa registerförfattningar.

7.3.1 Ökade och föränderliga mängder handlingar

Som framgått av kapitel 3 har övergången till digitala processer och en digital informationsförvaltning inneburit att bl.a. nya typer av handlingar tillkommit och att mängden handlingar ökar.

Representanter från arkivsektorn har påtalat att den stora tillväxten av handlingar leder till att arkivbestånden inte går att överblicka. Den ökade mängden innebär också att det upplevs som svårt att veta vad som ska prioriteras och att hinna med de bevarandeåtgärder som behövs. Vissa menar att arkivsektor bör prioritera och

[2] Samuel Edquist. Att spara eller inte spara, De svenska arkiven och kulturarvet 1970–2010.

lägga resurser på den information som skapas i dag, dvs. olika slags elektroniska handlingar och uppgifter, i stället för att digitalisera äldre bestånd. Andra har lyft fram ekonomiska aspekter i fråga om bevarande. Man frågar sig om uppdragsgivarna kommer att vilja betala för mängden handlingar som bevaras om de inte används eller på annat sätt kan kopplas till en direkt nytta för samhället.[3]

En tangerande frågeställning avseende den ökade och föränderliga mängden handlingar har uppmärksammats av Digitaliseringsrättsutredningen. I betänkandet anges bl.a. att användningen av teknik som t.ex. sensorer, där data samlas in i realtid, kan innebära att uppgifterna ständigt förändras. Om den typen av handlingar ska användas som beslutsunderlag är det inte klarlagt på vilket sätt handlingarna ska hanteras eller bevaras. Utredningen lyfte frågeställningen om myndigheterna är skyldiga att för varje enskilt beslut lagra all den data som samlats in eller om det räckte att lagra informationsmängden på ett ställe med fasta tidsintervaller. Vidare ställde utredningen frågan om det är relevant att tillämpa arkivlagens krav på alla de informationsmängder som tillkommer i den digitala förvaltningen. Utredningen hade också tagit del av synpunkter från arkivarier om att bristen på samordning av myndigheternas bevarande- och gallringsrutiner kan leda till att informationen sparas på flera håll eller inte alls.[4]

7.3.2 Behov av förändringar på området

Representanter från arkivmyndigheterna har vid utredningens möten och i inskickade underlag gett uttryck för att arkivsektorn står inför ett paradigmskifte som innebär ett större fokus på att värdera och välja ut de handlingar som ska bevaras för framtiden. I dag anses för mycket tid ägnas åt att värdera de handlingar som kan gallras. Det mindre viktiga hanteras på bekostnad av de handlingar som har ett framtida och långsiktigt informationsvärde. Vissa arkivmyndigheter menar att de i stället borde arbeta mer aktivt med värdering av de handlingar som ska bevaras.[5]

De statliga myndigheterna har i utredningens dialoger haft ett delvis annat fokus. Frågor om digitalisering har inte diskuterats i någon större utsträckning. Däremot har en del statliga myndigheter

[3] Anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019.
[4] Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25), s. 102.
[5] Anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019.

uttryckt önskemål om en effektivare gallringsprocess och aktivare rådgivning från arkivmyndigheten sida. Någon myndighet önskade bl.a. att få större frihet att själv besluta om gallring. Riksarkivets handläggning av myndighetsspecifika gallringsärenden uppfattades som omständlig och tidskrävande. För myndigheterna kan det vara uppenbart att handlingarna har ett begränsat värde men frågan ska ändå utredas av myndigheten och av Riksarkivet. [6]

7.4 Olika slags bestämmelser om gallring

Gallringsbestämmelser finns även i andra författningar. Av 10 § tredje stycket arkivlagen framgår att sådana bestämmelser i lag och förordning gäller framför arkivlagens gallringsbestämmelser. Sedan en lång tid har det funnits bestämmelser om gallring av personuppgifter i s.k. registerförfattningar. Syftet med gallringen i dessa författningar är att skydda den enskildes personliga integritet. Utgångspunkten har varit den omvända i förhållande till arkivlagen, dvs. gallring är huvudregel och bevarande av personuppgifterna ett undantag. I flertalet registerförfattningar och i vissa andra författningar som innehåller gallringsföreskrifter finns dock bestämmelser om undantag från gallring. Antingen genom att den statliga arkivmyndigheten har bemyndigats att meddela sådana föreskrifter eller genom särskilda urvalsbestämmelser uppdelade i intensivdataområden eller födelsedatum.

I samband med i ikraftträdandet av dataskyddsförordningen har hanteringen av personuppgifter, och delvis synen på gallring, förändrats. Dataskyddsförordningen är en del av Europeiska unionens genomgripande dataskyddsreform som genomfördes under våren 2018. Reformen omfattar förutom dataskyddsförordningen även Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, här kallat dataskyddsdirektivet. Reformen medför bl.a. att det krävs viss särreglering som även i fortsättningen kommer att finnas i särskilda registerförfattningar.

[6] a.a.

De nya bestämmelserna får även konsekvenser för de särskilda bestämmelser om gallring av integritetsskäl som finns i registerförfattningarna. I ett antal författningar har detta redan kommit till uttryck, exempelvis i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

7.4.1 Önskemål om en enhetligare reglering och terminologi

Någon myndighet har framfört önskemål om att gallring av allmänna handlingar endast bör regleras i arkivlagen eftersom regelverket blir svårt att överblicka när det finns gallringsföreskrifter i flera olika författningar.[7]

Det har också påtalats att samma ord används med olika betydelser i olika författningar, t.ex. gallra eller gallring. Eller det omvända, att olika ord användas för att uttrycka samma företeelse. I det avseendet har det förts fram önskemål om en enhetligare begreppsapparat när det gäller bestämmelser om bevarande och gallring.[8]

7.4.2 Önskemål om översyn av vissa registerförfattningar

Utredningen har tagit del av önskemål om att gallringsbestämmelserna i vissa registerförfattningar behöver ses över. Frågan har lyfts vid utredningens regionala dialoger och i underlag till utredningen.

Översyn av gallringsbestämmelser i socialtjänstlagen

Vid utredningens regionala dialoger har det framkommit önskemål om att gallringsbestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) avseende barnakter bör ändras. Enligt representanter för arkivsektorn har barnakterna har ett stort värde för individen och bör därför bevaras.[9]

Utredningen har tagit emot ett underlag med önskemål om en översyn av det geografiska urvalsbevarandet i s.k. intensivdataområden.

[7] Underlag till Kulturdepartementet den 6 oktober 2017.
[8] Anteckningar från utredningens regionala dialoger i Uppsala, Karlstad, Härnösand och Lund.
[9] Malmö stadsarkiv. Förslag till översyn rörande gallring av barnakter inom socialtjänsten, den 27 december 2018.

Arkivmyndigheterna i intensivdataområdena ska bevara samtliga akter medan arkivmyndigheterna i övriga regioner får gallra merparten av akterna förutom för de individer som är födda den 5, 15 eller 25. I underlaget anges att den nuvarande regleringen innebär dels att arkivmyndigheterna i intensivdataområdena inte får någon ekonomisk kompensation för sitt totalbevarande, dels ett snedvridet individurvalsbevarande. Nya svenskar utan identitetshandlingar får ofta ett födelsedatum den första varje månad vilket innebär att de inte representeras i individurvalsbevarandet. Det föreslås i underlaget att gallringsbestämmelserna i socialtjänstlagen ändras eller att det införs en nationell styrning av bevarandet för socialtjänstakter.[10] Representanter från arkivsektorn har föreslagit att sekretesstiden bör förlängas i stället för att akterna ska gallras.[11]

Översyn av tvingande bestämmelser om överlämnande av personuppgifter

Vid utredningens möte med statliga myndigheter föreslogs att bestämmelser om tvingande överlämnanden av personuppgifter bör upphöra. De myndigheterna som omfattas av sådana bestämmelser ska få ha kvar personuppgifterna inom myndigheten med begränsad åtkomst, i stället för att överlämna dem till Riksarkivet. Man menade att de berörda myndigheterna dels har behov av uppgifterna, dels anser att det är komplicerat att lämna över uppgifterna till Riksarkivet.[12] Även Riksarkivet har framför denna synpunkt i ett underlag.[13]

7.5 Gällande rätt om bevarande och gallring i arkivlagstiftningen

Arkivlagen innehåller bestämmelser om bevarande och gallring. Som angetts tidigare är utgångspunkten att allmänna handlingar ska bevaras, och att de endast får gallras om det finns stöd för gallringen.

[10] Arkivnätverket Östergötland. Inspel till Arkivutredningen den 29 november 2018.
[11] Anteckningar från utredningens regionala dialoger i Uppsala, Karlstad, Härnösand och Lund.
[12] Anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019. Försäkringskassan. Svar på Arkivutredningens rapport, den 11 juni 2019.
[13] Riksarkivet. Överlämnanden av allmänna handlingar till Riksarkivet.

7.5.1 Bevarande

Av 3 § andra och tredje stycket arkivlagen framgår att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

– rätten att ta del av allmänna handlingar,
– behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
– forskningens behov.

Syftena med att bevara arkiv motiveras utifrån olika former av användning över olika tidsperioder. Det första syftet – insynen – beskrivs i arkivlagspropositionen som en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Rätten till insyn i myndigheternas verksamhet är heller inte tidsbegränsad men insynsintresset mattas i praktiken av med tiden. Insynsintresset ersätts så småningom av något som kan betecknas som ett forskningsintresse. Enligt förarbetena är dock gränsen mellan de båda intressena sällan tydlig.

Det andra syftet – förvaltning och rättskipnings behov av information – motiveras främst med att medborgarna ska kunna förvänta sig att både domstolar och förvaltningsmyndigheter visar konsekvens i sin tillämpning av författningar så att praxis blir likformig. Bevarandet kan också ha en effektivitetsaspekt eftersom informationen inte behöver hämtas in på nytt från enskilda eller från andra myndigheter. Välordnade arkiv lyfts i propositionen fram som en förutsättning för att uppnå dessa olika rättssäkerhetsaspekter.

Det tredje syftet – forskningens behov – motiveras med att arkiven utgör en viktig bas för forskning av olika slag. I arkivlagspropositionen, s. 32, konstaterades också att forsknings-intresset hängde samman med kulturarvsaspekten:

> Här framstår kulturarvsaspekten tydligast, det för en kulturnation självklara att bevara minnet av sin utveckling och använda detta minne för att dels belysa den historiska utvecklingen, dels nyttiggöra de erfarenheter som dras ur materialet.

Av förarbetena framgår att de två första syftena i 3 § arkivlagen har en betydelse som är mer begränsad i tiden. Det långsiktiga bevarandet av arkiv baseras i första hand på bedömningar om forskningens

behov av information eller vilken betydelse den kan ha som en del av kulturarvet.

7.5.2 Gallring

Av 10 § arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras under förutsättning att myndigheten beaktar att arkiven är en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 §: rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Av 10 § framgår också att arkivlagens gallringsbestämmelse är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, dvs. om det finns avvikande gallringsföreskrifter i annan lag eller i förordning gäller de bestämmelserna framför arkivlagen. I arkivlagen föreskrivs även att det ingår i myndigheternas arkivvård att verkställa föreskriven gallring, 6 § 5 arkivlagen.

I propositionen till arkivlagen anges att uppgiften är en praktisk nödvändighet. Gallringsuppgiften beskrivs bestå i att konkret avgöra vilka handlingar som enligt gällande regler ska gallras efter en viss tid och när tiden är inne, fysiskt ta bort och förstöra de handlingar som ska gallras. Den nuvarande regleringen innebär således att allmänna handlingar får gallras under vissa förutsättningar och att myndigheterna ska verkställa den gallring som har föreskrivits.

Av arkivlagen framgår inte vilken eller vilka myndigheter som får föreskriva och besluta om gallring. I 12 § arkivförordningen (1991:446) anges däremot att Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring för statliga myndigheter. Enligt förarbetena ska gallringsfrågorna avgöras av arkivmyndigheterna i samverkan med de olika myndigheterna där arkiven bildats. Av propositionen framgår att förekomsten av särskilda arkivmyndigheter med kontrollerande och styrande uppgifter uppfattades som nödvändigt för ett rationellt, väl fungerande och enhetligt offentligt arkivväsende. Här avsågs såväl statliga som kommunala arkivmyndigheter. Beträffande gallringsfrågorna uttrycktes att de ska hanteras av fackkunniga inom arkivmyndigheterna. När det gäller den statliga sektorn anges att Riksarkivet får bestämma konkret vilka handlingar som ska gallras.

Vidare finns i 14 § en bestämmelse som anger att statliga myndigheter endast får gallra allmänna handlingar i enlighet med före-

skrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

Gallring och rensning

Bestämmelser om gallring ska inte blandas samman med bestämmelser som avser rensning. Med rensning avser man att en akt i ett ärende befrias från sådant material som inte ska utgöra arkivhandlingar. I praktiken innebär det att sådant som inte är allmänna handlingar eller bör bli det tas bort från akten. Det gäller framför allt olika utkast och kladdanteckningar. Om handlingarna inte rensades bort utan i stället togs om hand för arkivering skulle de få status som allmänna handlingar, se 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. Det finns exempel på registerförfattningar där gallringsföreskrifterna sannolikt egentligen utgör rensning.

7.6 Riksarkivets gallringsföreskrifter

Som framgått tidigare får Riksarkivet med stöd av 12 § arkivförordningen meddela föreskrifter och särskilda beslut om gallring.

7.6.1 Generella gallringsföreskrifter

Av Riksarkivets övergripande och teknikneutrala föreskrifter, Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1), framgår att myndigheterna fortlöpande ska pröva förutsättningarna för gallring. Bestämmelsen innebär att myndigheterna ska ompröva förutsättningarna vid exempelvis ändrade arbetsuppgifter eller vid införandet av ny teknik som medför en ny typ av allmänna handlingar.

På Riksarkivets webbplats presenteras sju generella gallringsföreskrifter och fyra ändringsföreskrifter. De generella gallringsföreskrifterna (RA-FS) avser vanligtvis sådana allmänna handlingar som förekommer hos alla eller många statliga myndigheter, framför allt inom myndigheternas stödverksamheter, exempelvis allmänna handlingar inom löne- och personaladministrativ verksamhet, handlingar

vid upphandling och räkenskapsinformation. De generella föreskrifterna utarbetas på initiativ av Riksarkivet.

7.6.2 Myndighetsspecifika gallringsföreskrifter

Riksarkivet utfärdar myndighetsspecifika föreskrifter och beslut (RA-MS) i fall där de generella föreskrifterna inte går att tillämpa, exempelvis för handlingar som tillkommer i en specifik verksamhet. Föreskrifterna och besluten riktar sig till en myndighet eller en grupp av myndigheter. I de fall Riksarkivet fått bemyndigande att föreskriva om undantag från gallring, dvs. att personuppgifterna får bevaras för vissa ändamål i stället för att gallras, i en registerförfattning meddelas sådana bestämmelser i serien RA-MS.

Det är svårare att få en uppfattning om hur många myndighetsspecifika gallringsföreskrifter, beslut eller föreskrifter om undantag från gallring Riksarkivet har meddelat. Olika sökbegrepp ger olika antal träffar. Det handlar ungefär om 300–400 föreskrifter och beslut.[14]

Till skillnad från de generella gallringsföreskrifterna initierar myndigheterna de myndighetsspecifika föreskrifterna om gallring. Myndigheterna utreder och framställer om gallring till Riksarkivet som sedan bedömer och beslutar. Enligt Riksarkivet hanterar myndigheten ett hundratal framställningar om myndighetsspecifik reglering varje år och utfärdar cirka 50 föreskrifter eller beslut. Riksarkivet bedömer att merparten av de inkomna framställningarna och utfärdade föreskrifterna rör gallring eller undantag från gallring.

7.7 Kommunala gallringsråd och riktlinjer

7.7.1 Gallringsråd från Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (SKA) utarbetar och publicerar gallringsråd för kommunala verksamheter. De gemensamma gallringsråden syftar till att styra och enhetliggöra gallringen i den kommunala sektorn. Samrådsgruppen har dock inga uppgifter om och i vilken utsträckning kommunerna och regionerna använder sig av gallringsråden. I skriftserien ”Bevara eller gallra” har SKA

[14] Sökbegrepp som gallra och gallring ger olika resultat.

publicerat gallringsråd för tolv kommunala verksamheter, som utbildningsväsende, miljö- och hälsoskyddsverksamhet och patientjournaler och annan medicinsk information.[15]

7.7.2 Gallringsbeslut i kommuner och regioner

I den kommunala arkivsektorn hanteras gallringsfrågorna på olika sätt när det gäller vilken instans inom kommunen eller regionen som får besluta om gallring. Enligt SKA kan en myndighet, t.ex. den nämnd som tagit emot eller upprättat handlingen, fatta beslut om gallring. I andra fall har kommunfullmäktige bestämt att arkivmyndigheten ska besluta om gallring av allmänna handlingar. SKA menar även att de myndigheter som fattar egna gallringsbeslut bör samråda med arkivmyndigheten. Uppgifter om vilken instans som beslutar om gallring ska framgå av kommunens arkivreglemente eller andra lokala riktlinjer för arkivverksamheten.[16]

Styrning genom bevarande- och gallringsplaner

I den kommunala arkivsektorn förekommer s.k. bevarande- och gallringsplaner, dokumenthanteringsplaner eller arkivplaner som redovisar vilka slags allmänna handlingar som ska bevaras respektive får gallras i olika verksamheter. Flera kommuner och regioner har publicerat planerna på sina webbplatser. Regionarkivet i Stockholm presenterar sju bevarande- och gallringsplaner för områden som administrativa handlingar och digital vårdinformation.

Planerna ger ofta en bild över vilka slags handlingar som kan förekomma i verksamheten. Av planerna framgår också hur handlingarna ska hanteras, om de ska registreras, bevaras eller gallras.

7.8 Reglering på andra områden

Det finns bestämmelser i andra författningar som till viss del kan påverka myndigheternas arbete med bevarande- och gallringsfrågor som t.ex. värderingen av handlingarnas bevarandevärde. Sådana regel-

[15] Webbplatsen för Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor i september 2019.
[16] a.a.

verk är t.ex. lagen (2012:492) om pliktexemplar av elektroniskt material och lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Av tidigare avsnitt framgår att det finns gallringsbestämmelser i andra författningar än arkivlagen, framför allt i registerförfattningar. Nedan beskrivs andra författningar än arkivlagen som är av betydelse för myndigheternas bevarande och gallring av allmänna handlingar.

7.8.1 Pliktlagstiftningen

Lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument och lagen (2012:492) om pliktexemplar av elektroniskt material innehåller bestämmelser om bevarande av forsknings- och kulturarvsskäl. Enligt 1 § lagen om pliktexemplar av dokument ska pliktexemplar bevaras och tillhandahållas för forskning och studier. Av förarbetena till lagen framgår också att pliktleverans ska ske för att bevara och tillhandahålla yttringar av svenskt liv, svenskt samhälle och svensk kultur för forskning och studier.[17] Det finns inget angivet syfte med lagen om pliktexemplar av elektroniskt material men däremot framgår det av förarbetena, att regeringen anser att det är viktigt att även elektroniskt material som bara görs tillgängligt för allmänheten via nätverk bevaras för framtiden hos en myndighet.[18]

Enligt pliktlagstiftningen är även myndigheterna skyldiga att leverera en viss typ av allmänna handlingar till Kungl. biblioteket. Myndigheterna ska t.ex. leverera s.k. myndighetspublikationer såsom en promemoria, en rapport, en utredning, en vägledning eller någon annan publikation som myndigheten själv har låtit framställa och tillgängliggjort för allmänheten via nätverk. Skälet till att en allmän handling ska bevaras dels i en myndighets arkiv, dels som pliktexemplar hos Kungl. biblioteket motiverades av forskningsskäl. Enligt förarbetena till lagen om pliktexemplar av elektroniskt material skulle forskarna enklare kunna hitta och använda myndighetspublikationerna om de samlades in och tillgängliggjordes av en aktör, Kungl. biblioteket.

[17] Prop. 1993/94:10.
[18] Prop. 2011/12:121.

7.8.2 Vidareutnyttjande av handlingar (PSI-lagen)

Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, kallad PSI-lagen, syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Enligt 11 § andra stycket PSI-lagen ska en myndighet publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektronisk för vidareutnyttjande samt tillhörande information. Enligt förarbetena bör förteckningen exempelvis innehålla namnet på och en kort beskrivning av informationsresursen, uppgifter om den senaste uppdateringen och befintliga tekniska format, samt information om avgifter, andra eventuella villkor, kända begränsningar och eventuell särskild kontaktperson för den aktuella informationsresursen.

Bestämmelserna om vidareutnyttjande syftar till att främja en mångfacetterad användning av myndigheternas handlingar. Det innebär att myndigheterna i dag har delvis nya aspekter att beakta vid bedömningar om bevarande och gallring. Det handlar bl.a. om vilka slags handlingar som ska bevaras, vilka versioner av handlingarna och på vilket sätt bevarandet ska ske.

7.9 Särskilt om registerförfattningar

Utgångspunkten i det arkivrättsliga regelverket är att handlingar och uppgifter ska bevaras, medan presumtionen i regelverk som skyddar personuppgifter har varit den omvända. Gallring enligt det arkivrättsliga regelverket syftar till att begränsa arkivens omfattning bl.a. för att därmed öka deras tillgänglighet, medan gallring enligt registerförfattningarna syftar till att skydda enskildas personliga integritet. Många av nu gällande gallringsbestämmelser utgör gallring till skydd för den personliga integriteten och har tillkommit eller ändrats med hänvisning till den tidigare gällande personsuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen är numera upphävd och i stället gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

7.9.1 Begreppsapparaten i olika registerförfattningar

I de svenska författningarna används orden gallring och gallra/-s synonymt med förstöra, radera, rensa etc. Flera utredningar har gjort samma iakttagelser. I Forskningsdatautredningens delbetänkande Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål, SOU 2017:50, s. 398 konstateras att:

> I sammanhanget kan noteras att utplåning och gallring är två olika förfaranden, där gallring regleras i arkivsammanhang och utplåning eller radering av uppgifter sker av integritetsskyddsskäl.

Ett liknande konstaterande görs i betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, SOU 2018:25, s. 119 f. där det sägs:

> Det har vidare framhållits att begrepp som knyter an till digital arkivering och gallring behöver användas på ett enhetligt sätt. Begreppet gallring kan ha olika innebörd i olika författningar och ibland används andra begrepp t.ex. radera, ta bort, utplåna eller förstöra trots att det är gallring som avses.

I regeringens proposition 2017/18:269 Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning, s. 120 f., ges en närmare beskrivning:

> Gallring enligt det arkivrättsliga regelverket syftar till att begränsa arkivens omfattning bland annat för att därmed öka deras tillgänglighet, medan gallring enligt registerförfattningarna syftar till att skydda enskildas personliga integritet (se exempelvis prop. 2009/10:85 s. 207 f. och prop. 2016/17:91 s. 169). Orden bevarande och gallring bör i de nya registerförfattningarna enbart användas i den betydelse de har i arkivlagstiftningen, för att så långt som möjligt skilja mellan arkivrättsliga regler och regler om dataskydd.

I propositionen, s. 123, sägs vidare:

> Riksarkivet har definierat gallring som förstöring av allmänna handlingar eller förstöring av uppgifter i allmänna handlingar. Det är också fråga om gallring när andra åtgärder vidtas med allmänna handlingar som medför förlust av t.ex. betydelsebärande data eller sökmöjligheter. När det gäller gallring av elektroniska upptagningar avses normalt att viss information raderas från databäraren (se exempelvis RA-FS 2009:1 och betänkandet Myndighetsdatalag, SOU 2015:39, s. 526).

7.9.2 Gallringsbestämmelser i registerförfattningar

Ett stort antal registerförfattningar innehåller särskilda bestämmelser om gallring. Det finns drygt 110 författningar som på något sätt reglerar gallring eller hänvisar till andra bestämmelser som gör det. Gemensamt för de flesta av dessa författningar är att de reglerar integritetskänsliga uppgifter och/eller register. Gallringsbestämmelserna har tillkommit vid olika tidpunkter och skiljer sig åt i formuleringen från departement till departement. Man kan urskilja några formuleringar som används men det går inte att dra några generella slutsatser om hur gallringsbestämmelser ska eller bör vara utformade. Som konstaterats ovan rör det sig också om olika slags gallring.

Vissa författningar innehåller en bestämmelse som säger att uppgifter/handlingar ska gallras när de inte längre behövs. Många av författningarna innehåller konkreta gallringsfrister. Som exempel kan nämnas att uppgifter/handlingar ska gallras senast efter tre månader eller efter 40 år. Det förekommer dock tidsfrister på allt mellan dessa intervall, exempelvis sex månader, 15 månader, två år, sex år osv. Det finns också exempel på att uppgifter/handlingar ska gallras tidigast exempelvis ett år efter en viss händelse. I ett flertal författningar hänvisas till Riksarkivet på ett eller annat sätt. Exempelvis finns bestämmelser som säger att Riksarkivet får meddela föreskrifter om undantag från gallring.

Vidare finns bestämmelser som anger att Riksarkivet får meddela föreskrifter efter att ha inhämtat synpunkter (eller efter samråd med) från ett olika myndigheter, exempelvis Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Datainspektionen.

Det finns också bestämmelser som anger att Riksarkivet får föreskriva att handlingar eller uppgifter som undantas från gallring ska överlämnas till en arkivmyndighet. Det förekommer vidare att en författning anger en annan gallringsordning. Exempel på det är förordningen (2009:620) om djurskyddskontrollregister. Där stadgas att Jordbruksverket efter samråd med Riksarkivet får meddela föreskrifter, eller i det enskilda fallet besluta, om att personuppgifter ska gallras senast vid en viss tidpunkt.

I förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration finns särskilda bestäm-

melser om ”Undantag från gallring”. Bestämmelsen ändrades nyligen och möjligen borde rubriken då ha tagits bort.

Ett stort antal registerförfattningar har ändrats med anledning av genomförandet av den s.k. dataskyddsreformen. Utformningen av dessa bestämmelser innebär i regel att gallringsbestämmelserna ersatts av bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. Även i förarbetena till brottsdatalagen (2018:1177) konstateras att gallring enligt registerförfattningarna görs för att skydda den enskildes integritet.[19] I propositionen sägs vidare att begreppen bevarande och gallring enbart bör användas i den betydelse de har i arkivlagstiftningen för att tydligare skilja mellan arkivrättsliga regler och regler om skydd för personuppgifter. I ramlagen, dvs den föreslagna brottsdatalagen, bör regleringen i stället utgå från hur länge personuppgifter får behandlas för ändamål inom ramlagens tillämpningsområde. Vissa ändringar behövde också göras i registerförfattningarna för att anpassa dem till ramlagen. Regeringen återkom med dessa ändringar i förarbetena till bl.a. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.[20] Där anför regeringen att bestämmelser som motsvarar befintliga bestämmelser om bevarande och gallring bör införas i registerförfattningarna, men att de bör formuleras så att det tydligt framgår att det är fråga om dataskyddsbestämmelser. Genomgående har lagstiftaren valt att ta bort de tidigare gällande bestämmelserna om gallring och ersatt dem med bestämmelser om längsta tid för behandling. Regeringen understryker att:

> Orden bevarande och gallring bör i de nya registerförfattningarna enbart användas i den betydelse de har i arkivlagstiftningen, för att så långt som möjligt skilja mellan arkivrättsliga regler och regler om dataskydd. När syftet med bestämmelserna som i detta fall är att skydda den personliga integriteten bör regleringen därför i stället ange den yttersta gränsen för hur länge personuppgifterna får behandlas. Det gäller både i bestämmelser som motsvarar de nuvarande gallringsbestämmelserna och i bestämmelser som begränsar möjligheten att behandla personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Bestämmelserna bör därför formuleras så att de genomgående anger den längsta tid uppgifterna får behandlas.[21]

[19] Brottsdatalag (prop. 2017/18:232), s. 163–164.
[20] Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning (prop. 2017/18:269), s. 120–121.
[21] a.a. s. 120 f.

Bestämmelserna har kompletterats med en bestämmelse som anger att denna reglering inte hindrar att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet, se 2 kap. 17 § andra stycket brottsdatalagen.

Exempel på utformning av gallrings- och bevarandebestämmelser

Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Av förarbetena, regeringens prop. 2017/18:269 Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning, till bl.a. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område framgår att dataskyddsreformen bl.a. medför att det även fortsättningsvis krävs viss särreglering.

Av förarbetena framgår vidare att bestämmelser som motsvarar befintliga bestämmelser om bevarande och gallring bör införas i registerförfattningarna, men att de bör formuleras så att det tydligt framgår att det är fråga om dataskyddsbestämmelser. Detta sätt att formulera bestämmelserna har gjorts i ett stort antal lagar på brottsdatalagens område.

Lagen om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel

I 5 kap. 4 § lagen (2016:526) om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel sägs att en uppgift i registret, som har blivit inaktuell p.g.a. en senare registrering eller p.g.a. att den juridiska personen eller trusten eller den liknande juridiska konstruktionen har upphört, ska gallras efter fem år. Gallringen utgör en s.k. integritetsgallring och är knuten till lagens ändamålsbestämning. I förarbetena anförde regeringen att den tid under vilken personuppgifter bevaras inte bör vara längre än vad som behövs för att de ändamål som den aktuella personuppgiftsbehandlingen syftar till ska kunna uppnås.

Lagen om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa

Bestämmelserna i 12 § lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa anger att personuppgifter ska gallras när de inte längre behövs för de ändamål som avses i lagen. Bestämmelser har nyligen ändrats och av regeringens prop. 2017/18:298 Behandling av personuppgifter för forskningsändamål, s. 177 f., framgår att avsikten med ändringen är att terminologin i bestämmelsen ska anpassas till dataskyddsförordningens terminologi. Vidare sägs att

> Tidigare bedömningar och avvägningar mellan å ena sidan intresset av skydd för den personliga integriteten och å andra sidan intresset av offentlighet och insyn i myndigheternas verksamhet, som motiverade införandet av den särskilda gallringsbestämmelsen i registerlagen, är fortfarande relevanta och balanserade. Det är därför regeringens bedömning att bestämmelsen om gallring inte behöver ändras i sak.

Regeringen anför att bestämmelsen om gallring ska anpassas till dataskyddsförordningens terminologi. Formuleringen av 12 § har därför ändrats så att uppgifter, i vissa fall, får bevaras för ”arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål” i stället för som tidigare för ”historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål”.

Socialtjänstlagen

I 12 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om gallring av särskilda sammanställningar av anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden. Gallring ska ske fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Gallringsbestämmelsen är avvägning av mellan å den ena sidan integritetsskyddsintressen och å den andra sidan insyns- och rättssäkerhetsaspekter, myndigheternas informationsbehov samt forskningsintresset.

Lagen om den officiella statistiken

Av 19 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken framgår att personuppgifter ska gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Behovet av skydd för den enskildes personliga integritet ska därvid särskilt beaktas. Material som inte gallras ska överlämnas till en arkivmyndighet.

Fastighetsbildningskungörelse

I 15 § fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) stadgas bl.a. att minnesanteckningar och dubbletter av handlingar samt sådana missiv och delgivningsbevis som inte innehåller någon upplysning av betydelse i saken, får gallras ut ur akten när ärendet avgjorts samt beslutet eller utslaget vunnit laga kraft och erforderliga uppgifter införts i fastighetsregistrets allmänna del. Denna bestämmelse avser snarare rensning av en akt än gallring.

Vidare sägs att det finns särskilda föreskrifter om gallring i övrigt och om andra åtgärder i anslutning till arkivering av akter. Vilka föreskrifter som avses framgår dock inte.

7.9.3 Särskilt om s.k. digital-arkivering

I ett flertal betänkanden och propositioner har konstaterats att arkivering är ett teknikoberoende begrepp och att det innebär att handlingar och uppgifter således kan arkiveras digitalt. Så är fallet i exempelvis propositionen Tullbrottsdatalag, prop. 2016/17:91, förarbete till den numera upphävda tullbrottsdatalagen (2017:447).[22] I propositionen sägs vidare, s. 172:

> Som nämnts ovan kan uppgifter som arkiverats fortfarande vara sökbara och tillgängliga för vissa tjänstemän. Om endast arkivlagens bestämmelser skulle vara tillämpliga skulle digitalt arkiverade allmänna handlingar, som inte längre behövs i Tullverkets brottsbekämpande verk-

[22] Se också exempelvis Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet (prop. 2009/10:85), s. 211 f.

samhet, således i princip kunna fortsätta att behandlas på samma sätt som tidigare i verksamheten. Det fortsatta bevarandet skulle dock ske för arkivändamål.

Vid tillkomsten av tullbrottsdatalagen hade Tullverket inget system för digital arkivering men regeringen menade att man i lagstiftningen borde beakta att ett sådant system skulle komma att införas inom en överskådlig tid. Regeringen menade att det därför kunde finnas behov av föreskrifter om digital arkivering. Det infördes då en upplysningsbestämmelse att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, meddela föreskrifter om digital arkivering. I 11 § tullbrottsdataförordningen (2017:450), också numera upphävd, fanns kompletterande bestämmelser om att de arkiverade uppgifterna och handlingarna skulle avskiljas från myndighetens brottsbekämpande verksamhet samt att Tullverket fick meddela närmare föreskrifter om digital arkivering.

Avsikten med bestämmelserna om den digitala arkiveringen var således två: dels skulle individen skyddas från en i tid oändlig personuppgiftsbehandling trots att en sådan inte var nödvändig, dels skulle det vara möjligt att vid ett senare tillfälle återta personuppgifterna för behandling i ett annat sammanhang, exempelvis ett nytt mål eller ärende. Diskussionen om digital arkivering återfinns alltså i flera förarbeten men arkivering i egentlig mening verkar inte ha varit avsikten. Intentionen har snarare varit att ”lägga undan” informationen, men bara tills vidare. Förfaringssättet är fullt möjligt även beträffande fysiska handlingar. Möjligen kan man därför tycka att valet av begreppet digital arkivering är något olyckligt i sammanhanget. Digital arkivering är numera något betydligt mer övergripande och omfattande.

Trots ambitionen att särskilja begreppen som avser integritetsskydd från de som härrör från arkivlagstiftningen, är vissa bestämmelser något otydliga och det kan vara svårt att få grepp om vad som avses gälla i vissa frågor. Många av de författningar som de nämnda förarbetena har lett till är emellertid upphävda och det finns inte alltid en liknande diskussion i de senare förarbeten som lett till efterföljande författningar. I ett antal nu gällande författningar, framför allt på brottsbekämpningens område, finns det alltså ändå bestämmelser om digital arkivering. I förarbetena till dessa registerförfattningar konstateras att det i författningarna finns bestämmelser om beva-

rande och gallring men att dessa regler endast omfattar personuppgifter som behandlas automatiserat, oavsett i vilken av respektive myndighets verksamhet det sker.[23]

Exempelvis finns det bestämmelser i 4 kap. 12 § första stycket 3 lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område som säger att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om begränsning av behandlingen av personuppgifter för ändamål inom den lagens tillämpningsområde vid digital arkivering. I 12 § förordningen (2018:1876) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område stadgas att Tullverket får, efter att Riksarkivet fått möjlighet att yttra sig, meddela närmare föreskrifter om digital arkivering. Några sådana föreskrifter synes dock inte ha meddelats av Tullverket – eller någon av de andra berörda myndigheterna på brottsbekämpningens område. De föreskrifter som finns om digital arkivering framgår av 5 § samma förordning. Där sägs att när uppgifter och handlingar arkiveras digitalt, ska de avskiljas så att de inte kan behandlas för att utföra en uppgift som anges i 2 kap. 1 § lagen om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Denna paragraf i lagen reglerar de tillåtna rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter för att kunna utföra vissa uppgifter. Tanken med att arkivera personuppgifterna digitalt torde som tidigare vara att de ska kunna användas i annan verksamhet hos myndigheten, nämligen i arkivverksamhet, och att uppgifterna ska kunna hämtas för att behandlas i ett nytt mål.

7.10 Reglering om bevarande och gallring i Norden

Det finns flera likheter i de nordiska ländernas arkivverksamhet. Riksarkiven bildades ungefär samtidigt och flera av de nu gällande arkivlagstiftningarna är från 1990-talet. Bevarande och gallring är ett

[23] Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning (prop. 2017/18:269). Propositionen har utmynnat i ändringar i ett antal lagar och i sju nya lagar: lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

område som regleras i arkivlagstiftningen och genom arkivmyndigheternas föreskrifter, beslut och riktlinjer. I det avseendet finns också vissa skillnader länderna emellan som ger arkivmyndigheterna mer eller mindre utrymme att styra myndigheternas arkivbildning, bl.a. genom olika bevarande- och gallringsåtgärder.

7.10.1 Syftena med att bevara arkiv

I den danska arkivlagen[24] regleras att Rigsarkivet ska säkerställa bevarandet av arkivalier som har ett historiskt värde eller som har en administrativ eller rättslig betydelse för medborgarna och myndigheterna.

I den finska arkivlagen[25] finns inget uttryckligt syfte med att bevara myndigheternas arkiv. Av lagen om Riksarkivet[26] framgår däremot att myndigheten har till uppgift att säkerställa att handlingar som hör till det nationella kulturarvet och uppgifterna i dem bevaras varaktigt och hålls tillgängliga samt att främja användningen av dem.

Syftet med den isländska arkivlagen[27] är att säkra skapandet, bevarandet och hanteringen av myndigheternas handlingar med hänsyn till medborgarnas rättigheter, förvaltningens behov och för att säkerställa bevarandet av det isländska folkets historia.

I den norska arkivlagen[28] anges att syftet med lagen är att säkra arkiv som har betydande kulturellt eller forskningsmässigt värde eller som har en rättslig eller viktig förvaltningsmässig dokumentation, och att dessa tas om hand och kan tillgängliggöras för framtiden.

De nordiska arkivlagstiftningarna har liknande syftesbestämmelser avseende bevarandet. Regleringen omfattar dels en rättslig aspekt, dels en forskningsmässig, kulturell och historisk aspekt.

[24] Bekendtgørelsen af arkivloven.
[25] Arkivlag, 23.9.1994/831.
[26] Lag om Riksarkivet, 16.12.2016/1145.
[27] The Public Archives Act 2014, No 77, 28 May.
[28] Lov om arkiv, LOV-1992-12-04-126.

7.10.2 Vem avgör vad som ska bevaras respektive gallras?

Gemensamt i samtliga nordiska länder är att riksarkiven beslutar om vilka slags handlingar som ska bevaras respektive gallras. I vissa fall har myndigheterna mer utrymme att besluta om tidpunkten för när en handling kan gallras.

Det danska Rigsarkivet ska enligt arkivlagen säkra möjligheten att gallra offentliga arkivalier som inte har något bevarandevärde. Gallring ska enligt arkivregelverket genomföras systematiskt och effektivt så att resurserna för bevarandet används på bästa sätt. Gallring får dock ske först då det inte längre finns något administrativt eller rättsligt behov av handlingen. Rigsarkivet utfärdar gallringsbestämmelser för olika myndighetssektorer. Samtidigt kan Rigsarkivet kontrollera vad som bevaras och gallras genom andra föreskrifter än renodlade gallringsbestämmelser. Rigsarkivet kan framför allt styra bevarandet och gallringen genom myndigheternas leveransplaner. De danska myndigheterna ska leverera arkivhandlingar enligt särskilda planer som Rigsarkivet fastställer. Myndigheterna ska även anmäla it-system och få dem godkända innan de tas i bruk. I samband med anmälan utreder Rigsarkivet om informationen ska bevaras eller gallras.

I Finland ser gallringsprocessen annorlunda ut än i Sverige då det finska Riksarkivet beslutar om vilka handlingar som ska förvaras varaktigt (bevaras), och i vilken form. Sedan 2012 gäller ett principbeslut, fattat av Riksarkivet, att alla handlingar som ska förvaras varaktigt ska bevaras i elektronisk form. Av den finska arkivlagen framgår t.ex. att myndigheterna ska bestämma och dokumentera förvaringstiderna och förvaringssätten för handlingarna i en arkivbildningsplan. Arkivplanen ska godkännas av Riksarkivet.

Av den norska arkivlagen framgår att arkivhandlingar inte får gallras utan Riksarkivarens godkännande. Av arkivforeskriften framgår att det finns två principer för gallring. Den ena omfattar gallring av handlingar i kärnverksamheten och den andra gallring av handlingar i styr- och stödverksamheter. För de senare utfärdar Riksarkivaren generella gallringsbestämmelser vilka framgår av Riksarkivarens foreskrift. Regler för bevarande och gallring av handlingar från kärnverksamheten utarbetas av myndigheterna, men reglerna måste godkännas av Riksarkivaren för att vara giltiga. De norska myndigheterna får avgöra när handlingarna kan gallras men ska beakta om

det finns bestämmelser om bevarandetider i annat regelverk, egna administrativa eller rättsliga behov, medborgarnas behov och myndigheters eller privata verksamheters juridiska behov.

7.11 Utredningens bedömningar och förslag

Bevarande och gallring är av betydelse för utredningens uppdrag om att se över arkivlagstiftningen och närliggande lagstiftning och vid behov lämna förslag på hur lagstiftningen kan anpassas till utvecklingen på området.

Utredningen lämnar sina bedömningar och förslag utifrån den bakgrund som redovisats i tidigare avsnitt avseende de utgångspunkter och regleringar som styr myndigheternas och arkivmyndigheternas arbete med bevarande och gallringsfrågor.

7.11.1 Bestämmelser om bevarande i en ny arkivlag

Förslag: Det ska i arkivlagen tydliggöras att huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras. I en av lagens inledande bestämmelser ska det anges att ett av lagens syften är att trygga tillgången till allmänna handlingar.

För att skapa ett tydligare fokus på bevarandefrågorna och möjliggöra prioriteringar ska det av arkivlagen framgå att arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering.

Den offentliga arkivsektorn står inför olika typer av utmaningar vad gäller frågor om bevarande och gallring. Representanter från arkivsektorn berättar om svårigheter med att möta den stora och snabba tillväxten av olika slags allmänna handlingar. Samtidigt som det finns äldre bestånd av såväl pappershandlingar som audiovisuella handlingar och elektroniska handlingar som behöver hanteras för att underlätta eller säkerställa bevarandet av informationen. Utmaningen består i att hantera de äldre bestånden, de samtida bestånden och att samtidigt skapa förutsättningar för att kunna hantera de framtida bestånden.

Säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar

Sedan arkivlagen trädde i kraft 1991 har den årliga mängden allmänna handlingar ökat och trenden fortsätter till synes. Representanter från arkivsektorn har i dialoger med utredningen och i lämnade underlag lyft fram att den växande och blandade mängden allmänna handlingar måste hanteras. I statliga utredningar, som exempelvis Digitaliseringsrättsutredningen, har man också ifrågasatt om det är relevant att arkivlagens krav ska tillämpas på alla de informationsmängder som kommer att skapas i den digitala förvaltningen. Den ökade mängden handlingar och den snabba tekniska utvecklingen som medför nya typer av handlingar ställer andra slags krav på myndigheterna och arkivmyndigheterna. Att mängden handlingar ökar behöver dock inte innebära att fler handlingar ska bevaras.

En ändrad utgångspunkt, dvs. att gallring skulle vara huvudregel, skulle kunna innebära att fler handlingar gallrades vilket skulle kunna medföra lägre kostnader för bevarande, lagring och förvaltning. Med en sådan utgångspunkt krävs dock att det fortfarande finns någon form av kontrollmekanism för att betydelsefull information inte ska gallras. Utredningen menar att det är nödvändigt att gallring alltid föregås av en prövning utifrån de syften som anges i arkivlagen. Prövningen innebär att gallring inte kan ske nyckfullt, godtyckligt, utifrån politiskt motiverade uppfattningar eller av enbart ekonomiska skäl. Den statliga arkivmyndigheten och kommuner och regioner ska också föreskriva respektive besluta om gallringen, se vidare avsnitt 7.11.2. En ändrad huvudregel, men med fortsatt krav på prövning, skulle kunna vara en viktig signal om att myndigheterna och arkivmyndigheterna ska kontrollera arkivtillväxten. Utmaningarna med att hantera mängderna handlingar kan dock lösas på andra sätt än genom att ändra huvudregeln om bevarande i arkivlagen. Enligt utredningens mening är bevarande som huvudregel principiellt viktig för tillgången till allmänna handlingar på lång sikt. Arkivlagens huvudregel om bevarande ska således behållas. För att lyfta betydelsen av att myndigheternas arkiv bevaras har utredningen i kapitel 5 föreslagit att det införs en bestämmelse i arkivlagens inledning som anger att ett av syftena med lagen är att trygga tillgången till allmänna handlingar.

Arkiven är en del av kulturarvet

Enligt gällande bestämmelser i arkivlagen är myndigheternas arkiv en del av det nationella kulturarvet. Utredningens mening är att det fortsättningsvis ska finnas en bestämmelse som talar om myndigheternas arkiv som en del av kulturarvet. De offentliga arkiven speglar på olika sätt förvaltningens utveckling och innehåller uppgifter om olika delar av enskildas liv. I kapitel 5 har utredningen konstaterat att ”det nationella” har tagits bort från en några författningar. Förslaget är därför att det av arkivlagen ska framgå att arkiven, dvs. såväl myndigheternas arkiv som enskilda arkiv, är en del av kulturarvet.

Ändamålen med att bevara allmänna handlingar

Gällande bevarandemål för myndigheternas arkiv – rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipning och förvaltning och forskningens behov – har varit desamma under lång tid. Samtidigt har såväl samhälle som informationsmängder förändrats. I ett alltmer digitaliserat samhälle får information ett allt högre värde. Arkivinformation kan i ökad omfattning förväntas finnas tillgänglig som grunddata och bidra till tjänste- och samhällsutveckling. Förvaltningens arbete med bl.a. grunddata, vidareutnyttjande av handlingar och öppna data innebär att allmänna handlingar kan användas av en mängd aktörer på många olika sätt. Frågan är om dessa aspekter kan rymmas inom de ändamål som anges i gällande 3 § arkivlagen eller om lagen behöver kompletteras.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är centralt för enskildas insyn i myndigheternas verksamhet. Som det konstateras i förarbetena till gällande arkivlag avtar insynsintresset efter en viss tid och kan sägas övergå till ett slags forskningsintresse. Arkiven kan dock ha betydelse för att ta tillvara enskildas rättigheter under lång tid. Som framkommit i kapitel 4 finns det exempel där arkivhandlingar har använts för att styrka enskildas berättelser och i syfte att ge dem upprättelse.

Arkiven ska även tillgodose rättskipningens och förvaltningens behov av information. Det innebär att arkivinformationen ska kunna användas såväl av den egna som av andra myndigheter. I förarbetena anges att arkivhandlingarna ska bevaras för att underlätta myndig-

heternas handläggning och praxisbildning. I dag går det att understryka behoven av andra myndigheters tillgång av informationen. Det vill säga att man vid bedömning av gallring måste ta hänsyn till om och på vilket sätt handlingar och uppgifter används av andra myndigheter. Bevarandet utifrån denna aspekt är viktigt för att möjliggöra genomförandet av principer som ”en uppgift, en gång” och effektiva informationsutbyten.

När det gäller behovet av bevarande för forskningen är det svårt att avgöra vilka slags handlingar och uppgifter som kan vara av intresse. Enligt förarbetena ska forskning förstås som både akademisk forskning och amatörforskning. I dag kan även annan användning sägas omfattas av forskningens behov av information. Som exempel kan nämnas enskildas tillgång till handlingar för vidareutnyttjande. Det framhålls ibland att det är nästintill omöjligt att avgöra vad för slags arkivinformation som ska bevaras för att tillgodose forskningens och framtida användares behov. Det är ändå nödvändigt att arkivmyndigheterna har ett långsiktigt perspektiv på användning och forskning i bedömningarna, t.ex. genom löpande dialoger med forskarsamhället.

De förändringar som uppmärksammats ovan i fråga om att fler aktörer kan ha ett intresse och behov av myndigheternas handlingsbestånd kan rymmas inom de befintliga ändamålen. Utredningen anser att bevarandeändamålen – rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, forskningens behov – är hållbara över tid och täcker in de mest centrala funktionerna för arkiven. De bör därför inte ändras i arkivlagen.

En aktivare bevarandeplanering

Utredningen har tagit del av flertalet synpunkter om att det finns ett stort behov av en proaktiv hantering av framför allt elektroniska handlingar. Bevarande- och gallringsfrågorna behöver hanteras på ett annat sätt för att kunna hantera den växande mängden allmänna handlingar på ett effektivare sätt. Den reaktiva hanteringen i den statliga arkivsektorn med gallringsframställningar är i dag vare sig ändamålsenlig eller funktionell.

Mot den bakgrunden ser utredningen att arkivmyndigheterna bör arbeta mer aktivt med bevarandeplanering på det sätt som arkivsektorn har gett uttryck för vid utredningens dialoger. Utredningen har också inspirerats av den finska modellen och menar att en aktiv och strategisk bevarandeplanering i kombination med gallringsföreskrifter är mer ändamålsenligt för att hantera de växande informationsmängderna. Med proaktivt och strategiskt bevarandearbete avses att arkivmyndigheterna skaffar sig en överblick över de olika slags allmänna handlingar som myndigheterna hanterar och planerar för vilka typer av handlingar som ska bevaras och på vilket sätt bevarandet ska ske. Enligt utredningens mening kan en sådan proaktivitet uppnås genom att arkivmyndigheterna och myndigheterna skaffar sig kunskap om vilka slags handlingar och uppgifter som ska prioriteras. Olika bevarandeåtgärder kan vara aktuella beroende på handlingarnas och uppgifternas syfte, funktion och användning.

Bevarandeplaneringen bör bygga på ett samarbete mellan myndigheterna och arkivmyndigheterna Vid utarbetande av bevarandeplaneringen bör arkivmyndigheterna beakta myndigheternas bedömningar och erfarenheter i fråga om vilken typ av handlingar och uppgifter som ska bevaras på lång sikt.

Utredningen föreslår att det i arkivlagen införs en bestämmelse om att den statliga arkivmyndigheten och övriga arkivmyndigheter ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för allmänna handlingar.

7.11.2 Delvis ändrade gallringsbestämmelser i arkivlagen

Förslag: Det ska i arkivlagen tydliggöras att allmänna handlingar ska bevaras men att gallring får ske under vissa förutsättningar.

Det ska av arkivlagen även framgå att kommuner och regioner är skyldiga att besluta om riktlinjer för gallring av allmänna handlingar.

Av 10 § arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras men att det vid gallring ska beaktas att arkiven är en del av det nationella kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose ändamålen i 3 §. Vidare anges att om det finns avvikande

bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser.

Vid utredningens dialoger och möten har det framkommit önskemål om bl.a. en samordning av gallringsbestämmelser i olika författningar. Det har också uttryckts att de statliga myndigheterna bör få större mandat att fatta egna beslut om gallring.

Bevarande betonas framför gallring

Utredningen har i kapitel 5 föreslagit att det införs en syftesbestämmelse i arkivlagen som anger att ett av syftena med lagen är att trygga tillgången till allmänna handlingar. Bevarandet av handlingarna är en förutsättning för att tillgången ska tryggas. Utredningen föreslår därför att det förtydligas i lagen att allmänna handlingar ska bevaras. Gallringsbestämmelsen har i övrigt inte ändrats i sak. Det ska fortfarande framgå att gallring får ske under vissa förutsättningar, att hänsyn tas till att arkiven är en del av kulturarvet och att de arkivhandlingar som återstår ska tillgodose ändamålen: rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov.

Förhållandet till annan lagstiftning

Utredningen har tagit emot synpunkter om att gallringsbestämmelserna i registerförfattningarna är svåröverskådliga och svåra att tillämpa. Frågan gäller bl.a. huruvida arkivlagens bestämmelse om gallring ska vara subsidiär i förhållande till annan författning.

De flesta gallringsbestämmelserna i registerförfattningarna avser personuppgifter. Informationshanteringsutredningen, hänvisar i frågan till förarbetena till arkivlagen:

> Bakgrunden till utformningen av 10 § tredje stycket arkivlagen om att avvikande bestämmelse om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller förordning gäller före arkivlagen är följande. I förarbetena till arkivlagen påpekade föredragande departementschef att man när det gäller bevarande av allmänna handlingar också måste föra in integritetsaspekten. Integritetshänsyn kunde leda till att material inte bevarades i den utsträckning som hade varit önskvärd från andra synpunkter eller att tillgången till bevarat material begränsades. Sådana av integritetshänsyn påkallade avvikelser från huvudregeln om bevarande borde dock

> tas in i de särskilda lagar som reglerar integritetskänsliga akter och register. Reglerna kunde därmed bäst anpassas efter vad det speciella materialet kräver (prop. 1989/90:72 s. 32).[29]

Utredningens bedömning är att denna princip bör gälla även fortsättningsvis och att det inte synes rimligt med ett enda regelverk för bevarande och gallring. Det är således inte aktuellt med någon samordning av gallringsbestämmelser. I den mån det finns gallringsföreskrifter i annan lag eller förordning ska de fortsatt gälla framför arkivlagen. Bestämmelsen kompletteras med ett förtydligande av att det också kan finnas föreskrifter som är meddelade med stöd av riksdagsordningen. Utredningen har uppmärksammat att ikraftträdandet av dataskyddsförordningen har förändrat balansen mellan integritetsgallring och arkivlagens gallringsbestämmelser på så sätt att flera registerförfattningar har ändrats och möjliggör att myndigheterna kan bevara personuppgifter i stället för att gallra dem. Enligt dataskyddsförordningen får personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Det innebär att personuppgifter i vissa fall inte behöver gallras utan kan bevaras för arkivändamål när de inte längre behövs för verksamheten.

Riksarkivet ska fortsatt få föreskriva och besluta om gallring

Utredningen har tagit emot synpunkter på hur ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna och Riksarkivet bör se ut. Representanter från de statliga myndigheterna har uttryckt önskemål om att få möjlighet att själva besluta om viss gallring. Myndigheterna har rimligtvis stor kunskap om vilka slags handlingar som är värda att bevara på lång sikt. Därför är det viktigt att gallringsfrågorna utreds både av de arkivbildande myndigheterna och av Riksarkivet som förutsätts ha ett bredare perspektiv. Det ligger i den statliga arkivmyndighetens uppgift att kunna se samband mellan olika arkivbildningar. Utifrån sådana iakttagelser kan arkivmyndigheten komma fram till andra bedömningar än vad myndigheterna själva skulle göra. Med en annan beslutsordning eller med generella gallringsföreskrifter i arkivlagstiftningen finns det enligt utredningen en risk för att handlingar gallras när verksamheten inte längre har behov av dem.

[29] Betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39), s. 532 f.

Arkivhandlingarnas betydelse för annan användning skulle kunna ifrågasättas och i värsta fall förbises. Det breda perspektivet är av betydelse för samhället i stort. Utredningen kan också konstatera att beslutsmandatet för vad som ska bevaras respektive gallras ligger på arkivmyndigheterna i samtliga nordiska länder.

Samtidigt finns det ett behov av att förenkla gallringsverksamheten i den statliga arkivsektorn. Med utgångspunkt från bevarandeplaneringen bör den statliga arkivmyndigheten få ett underlag för att utfärda fler generella gallringsföreskrifter. I de fall där flera myndigheter har liknande verksamheter, informationssystem och handlingar bör det kunna finnas gemensamma gallringsföreskrifter.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan bedömer utredningen att det inte ska införas några generella gallringsbestämmelser i arkivlagstiftningen eller en delegerad beslutsrätt till myndigheterna. Den statliga arkivmyndigheten ska fortsatt bemyndigas att meddela föreskrifter om såväl allmänna som särskilda gallringsregler.

Riktlinjer om gallring i kommuner och regioner

I dag hanteras gallringsfrågorna på olika sätt inom kommunerna och regionerna. I vissa kommuner och regioner beslutar myndigheterna själva om gallringen. I andra kommuner och regioner har kommunfullmäktige respektive regionfullmäktige angett i arkivreglementena att arkivmyndigheten ska besluta om gallring av allmänna handlingar.

Av samma skäl som angetts i avsnitt 7.11.1 bör gallringen i kommuner och regioner prövas och bedömas av arkivmyndigheterna. Som framgått tidigare lyftes det i förarbetena fram att det var nödvändigt för ett rationellt, väl fungerande och enhetligt offentligt arkivväsende att ha särskilda arkivmyndigheter med kontrollerande och styrande uppgifter. Här avsågs såväl statliga som kommunala arkivmyndigheter. Beträffande gallringsfrågorna uttrycktes att de ska hanteras av fackkunniga inom arkivmyndigheterna. För att tydliggöra kravet på tydliga regler och riktlinjer om gallring föreslår utredningen att arkivlagen kompletteras med en bestämmelse om att kommunerna och regionerna är skyldiga att besluta om regler om gallring av allmänna handlingar.

7.11.3 En enhetlig terminologi i registerförfattningarna

Bedömning: På sikt bör terminologin i registerförfattningarna avseende gallring göras enhetlig. Dessa ändringar, såväl innehållsmässigt som språkligt, bör kunna göras inom ramen för det normala författningsarbetet inom respektive politikområde.

De införda ändringarna i brottsdatalagen m.fl. författningar med anledning av genomförandet av dataskyddsdirektivet och ikraftträdandet av EU:s nya dataskyddsförordning är nödvändiga. I förarbetena till bl.a. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område har regeringen yttrat att bestämmelser som motsvarar befintliga bestämmelser om gallring ska införas i registerförfattningarna men formuleras så att de anger den längsta tiden som personuppgifter får behandlas.

Utredningen delar regeringens ståndpunkt. De olika begreppen i författningarna bör användas enhetligt. De bestämmelser som avser behandling av personuppgifter och är av dataskyddskaraktär bör omformuleras så att det klart framgår. Även om effekten blir densamma finns det egentligen ingen motsvarighet till gallring i dataskyddsförordningen. Hanteringen för visserligen tanken till gallring men dessa bestämmelser avser inte gallring i arkivlagens mening. I många fall är denna gallring numera inte att se som gallring utan som radering eller förstöring av personuppgifter. De bestämmelser som har sin grund i dataskyddsförordningen bör därför följa dess terminologi. I linje med vad som anförts i ovan nämnda förarbeten bör inte orden bevarande och gallring användas i de sammanhang som har med dataskydd att göra. Begrepp som exempelvis radering, utplåning etc. bör i stället användas.

Utredningen bedömer att nu gällande gallringsföreskrifter i övriga registerförfattningar bör ses över och ändras vid behov. Bestämmelserna kan förslagsvis formuleras på liknande sätt som gjorts i exempelvis lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, dvs. att man anger den längsta tiden för personuppgifternas behandling. Personuppgifter får då inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till något eller några av ändamålen med behandlingen i respektive författning. Bestämmelser som avser gallring i arkivrättslig mening bör behållas men även de kan behöva ses över språkligt.

Utredningen gör bedömningen att dessa ändringar, såväl innehållsmässigt som språkligt, kan göras inom ramen för det normala författningsarbetet inom respektive politikområde. Vid sådana ändringar är det lämpligt att samråd sker med Riksarkivet.

7.11.4 Inventering av arkivbestånd

Förslag: Riksarkivet får i uppdrag att inventera arkivbestånden som förvaras hos de statliga myndigheterna för att kunna bedöma och prioritera de bevarandeinsatser som behövs.

Riksarkivet får även i uppdrag att utreda de ekonomiska, praktiska och tekniska förutsättningarna för massdigitalisering av pappersarkiv som förvaras hos de statliga myndigheterna.

Kungl. biblioteket får i uppdrag att i samverkan med Stiftelsen Svenska filminstitutet, Statens musikverk och Riksarkivet genomföra en nationell inventering av audiovisuellt material samt att utreda förutsättningarna för ett genomförande av digitaliseringen av materialet.

I kapitel 4 har utredningen tagit upp olika typer av arkivmaterial som behöver tas om hand på ett särskilt sätt för att kunna bevaras. Där framgick att Kungl. biblioteket och Stiftelsen Svenska Filminstitutet i redovisningen av ett regeringsuppdrag föreslagit att det ska genomföras en inventering av audiovisuellt material på myndigheter och institutioner. Utredningen ser en sådan inventering och kommande digitalisering som nödvändig för att materialet inte ska förstöras och delar av kulturarvet gå förlorat.

Inventering av befintliga arkivbestånd

Arkivsektorn behöver dels hantera olika fysiska och elektroniska handlingsbestånd, dels skapa förutsättningar för att de allmänna handlingar som ska bevaras faktiskt kan bevaras. Utredningen bedömer att det finns ett behov av att inventera myndigheternas arkivbestånd för att kunna bedöma vilka insatser som behövs för att hantera bestånden.

Arkivbestånden kan grupperas efter äldre, samtida och framtida bestånd och efter om handlingarna är fysiska eller elektroniska. Uppdelning i ålder och medium är nödvändig eftersom de olika typerna av handlingar kräver skilda slags åtgärder för att kunna bevaras. Detsamma gäller för analoga ljud- och videoupptagningar på magnetband. Bevarandeåtgärderna skiftar således i komplexitet och kräver olika utrustningar och kompentenser. I nuläget finns ingen samlad bild av eller samlade uppgifter om de bestånd som myndigheterna förvarar. Det är därför angeläget att arkivmyndigheterna får en uppfattning om hur de faktiska bestånden, de äldre och samtida, ser ut t.ex. i fråga om vilken slags information de innehåller, om allt är bevarandevärt och hur gamla bestånden är, för att kunna planera vilka slags bevarandeåtgärder och kompetens som behövs.

Det behövs ett inventeringsarbete för att arkivmyndigheterna ska få en överblick över bestånden. Inventeringarna kan vara en del av statistikinsamlingen och det kan också ligga till grund för bevarandeplaneringen. Utredningen föreslår att Riksarkivet får ett uppdrag att inventera de äldre och samtida fysiska och elektroniska bestånden hos de statliga myndigheterna. Ett motsvarande arbete inom den kommunala sektorn skulle enligt utredningen kunna samordnas av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor.

För att få goda förutsättningar att utföra uppdraget föreslår utredningen att Riksarkivet för åren 2022–2023 årligen tilldelas 2 miljoner kronor. I viss utsträckning skulle ett inventeringsuppdrag kunna samordnas med det statistikansvar som Riksarkivet föreslås få i kapitel 15. Inventeringen bör också kunna utgå från uppgifter i myndigheternas arkivredovisningar.

Utreda förutsättningarna för digitalisering av statliga myndigheters pappersarkiv

I kapitel 14 beskrivs de påbörjade massdigitaliseringsprojekten i Finland och Norge. Merparten av de fysiska handlingarna kommer också att förstöras efter att de har skannats. Projekten har tillkommit i olika syften men i båda länderna bedöms digitaliseringen medföra en effektivisering av förvaltningens hantering av handlingarna, underlätta forskningens tillgång till information och bidra till minskade kostnader för arkivlokaler. I Finland har visserligen projektet avstannat eftersom det saknas en e-arkivlösning som ger myn-

digheterna tillgång till handlingarna. Det saknas även en uppskattning av kostnaderna för att digitalisera pappersarkiven och för bevarandet, förvaltningen och lagringen de elektroniska handlingarna.

Riksarkivet har i underlag till utredningen beskrivit att ett möjligt framtida scenario skulle kunna vara att myndigheterna från en viss tidpunkt enbart får överlämna elektroniska handlingar. Utredningen bedömer att det i dag saknas underlag för att fastställa en sådan tidpunkt. Utredningen föreslår i stället att Riksarkivet ska få i uppdrag att genomföra dels det inventeringsarbete, som angetts ovan, av de befintliga arkivbestånden, dels utreda de ekonomiska, praktiska och tekniska förutsättningarna för att massdigitalisera och sedan gallra pappershandlingar som i dag förvaras hos statliga myndigheter. Målet bör vara att bevarandet av de elektroniska handlingarna ska vara säkerställt och att motsvarande pappershandlingar ska kunna gallras. De pappershandlingar som avses i första hand är sådana som tillkommit fr.o.m. 1970-talet och framåt. Riksarkivets inventeringsuppdrag bör kunna ligga till grund för ett sådant uppdrag.

Utredningen menar att det i uppdraget ska ingå att Riksarkivet ska redovisa vad själva digitaliseringsarbetet kommer att kosta, vilka investeringskostnaderna för e-arkivlösningar blir samt en uppskattning av vad de framtida lagringskostnaderna beräknas bli. Utredningen föreslår i kapitel 14 att Riksarkivet ska få i uppgift att bistå regeringen med underlag för att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av massdigitalisering på arkivområdet. Det föreslagna uppdraget ska ges med stöd i den nya uppgiften.

Inventeringsuppdrag kring audiovisuella medier

I kapitel 4 har utredningen beskrivit problembilden för bevarandet av audiovisuellt material och den rapport som Kungl. biblioteket och Stiftelsen Svenska Filminstitutet lämnat till regeringen. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att Kungl. biblioteket snarast får ett regeringsuppdrag om att genomföra en nationell inventering av audiovisuella medier samt att utreda förutsättningarna för en framtida digitalisering. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Statens musikverk och Riksarkivet Utredningen menar att det är viktigt att även förutsättningarna för

genomförandet utreds eftersom handlingarna annars risker att förstöras och delar av kulturarvet därmed går förlorat.

Utredningen vill understryka att det är viktigt att det i uppdraget ingår att man redovisar vad själva digitaliseringsarbetet kommer att kosta, vilka investeringskostnaderna blir samt en uppskattning av vad de framtida lagringskostnaderna beräknas bli.

7.11.5 Nationella översyner av fotografi respektive forskningsdata

Bedömning: Det bör genomföras nationella översyner av ansvaret för och bevarandet av fotografi respektive forskningsdata.

I kapitel 4 har utredningen beskrivit att det finns vissa otydligheter när det gäller frågor om ansvar, hantering och bevarande av fotografi och forskningsdata.

Fotografi

Nätverket Nationellt ansvar för fotografi i Sverige har uppmärksammat utredningen på att det behövs en nationell översyn av det fotografiska fältet samt av hur det fotografiska kulturarvet i hela sin bredd bevaras och tillgängliggörs. Det främsta problemet enligt nätverket är att det i dag saknas överblick, samlat ansvar samt en central aktör för fotografisk stillbild i Sverige. Äldre nationellt viktiga fotografers livsverk riskerar att gå förlorade liksom vår tids fotografi när nationella handlingsplaner och en infrastruktur för fotografi saknas.

Nätverket lyfter också fram andra frågor som att digitalt framtagna fotografier hotar att gå förlorade i avsaknad av en nationell strategi och handlingsplan. Vidare anser man att kommersiella uppköp och arvingars eller andra privatpersoners förvaltning av fotografers och företags arkiv begränsar tillgången till kulturarvet, vilket försvårar forskning och tillgänglighet.

Nätverket menar att det finns behov av en central aktör med ansvar för fotografisk stillbild och dess utveckling som särart. Aktören ska bl.a. ta fram standarder, bistå med rådgivning och utarbeta bevarande- och digitaliseringsplaner samt långsiktiga och

nationella handlingsprogram. En nationell översyn bör klarlägga behov av samordning och effektivisera pågående projekt och forskning. För att kunna skapa en långsiktigt hållbar lösning så att den fotografiska stillbildens historia och framtid säkras behövs en nationell översyn av det fotografiska fältet. Utredningen bedömer att en statlig utredning bör tillsättas för att genomföra en sådan översyn.

Forskningsdata

I fråga om förvaltningen av forskningsdata är denna i dag uppdelad på olika myndigheter och aktörer med ansvar för specifika delfrågor. I grunden ingår data från olika forskningsprocesser som en delmängd i respektive lärosätes myndighetsarkiv. Forskningsdata kommer därför i regel med tiden att överlämnas till Riksarkivet. Vetenskapsrådet ansvarar dessutom för att ta fram riktlinjer för öppen tillgång till forskningsdata m.m. medan Kungl. biblioteket ansvarar för framtagande av riktlinjer för öppen tillgång till vetenskapliga publikationer. Svensk nationell datatjänst (SND) har till uppgift att stödja tillgänglighet, bevarande och återanvändning av forskningsdata och relaterat material. Av Sveriges universitets- och högskoleförbunds enkätundersökning framgick att flertalet lärosäten inte har någon etablerad e-arkivslösning för bevarandet av forskningsdata. Vid utredningens möte med representanter för lärosätenas arkivarier framkom vidare att man saknar en central aktör som driver frågor om hantering och bevarande av forskningsdata. Man anser sig inte heller ha resurser eller kompetens för att bevara och tillgängliggöra den växande mängden forskningsdata på ett ansvarsfullt sätt. Samtidigt finns det flera exempel på att lärosätenas mera resursstarka bibliotek på eget initiativ har tagit över den interna förvaltningen av forskningsdata från arkivfunktionerna, något som riskerar att leda till att forskningsdata kommer att betraktas som en del av bibliotekens samlingar, snarare än som en del av respektive lärosätes myndighetsarkiv.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns brister i nuvarande modell, framför allt i fråga om ansvarat för bevarandet och tillgängliggörandet av forskningsdata. För att forskningsdata långsiktigt ska kunna bli den resurs som regeringen förespråkar menar utredningen att förutsättningarna för ett ansvarsfullt och

framtidssäkert bevarande och tillgängliggörande av forskningsdata bör utredas. Det bör tillsättas en utredning för att se över den nuvarande modellen samt lämna förslag på hur en hållbar infrastruktur kan skapas där frågor om insamling, hantering, tillgängliggörande och bevarande av forskningsdata ingår.

8 Överlämnande och finansiering

8.1 Inledning

Överlämnande och leverans används ofta synonymt och innebär i korthet att ett arkiv eller en del av ett arkivbestånd dels förs över från en arkivbildare till en annan eller till en arkivmyndighet, dels att ansvaret för vård, bevarande och tillhandahållande av handlingarna förs över till den övertagande myndigheten eller arkivmyndigheten. Ett överlämnande innebär således att förvaringen av och ansvaret för arkivet övergår från en myndighet till en annan eller till en arkivmyndighet.

Överlämnande av myndigheternas arkiv till arkivmyndigheterna sker i dag huvudsakligen i tre situationer: efter överenskommelse, när myndigheten upphör utan att verksamheten förs över till en annan myndighet eller enligt tvingande bestämmelser i registerförfattningar. Angående överlämnande genom tvingande bestämmelser finns det exempel där myndigheterna har ett fortsatt behov av de levererade uppgifterna. Enligt kommittédirektiven ska utredaren därför utreda och lämna förslag på lämplig reglering och finansieringsmodell för överlämnande av arkiv till arkivmyndigheterna.

Direktiven lägger vikt vid situationen i den statliga arkivsektorn då det t.ex. anges att en del myndigheter bygger egna arkivdepåer för långtidsförvaring av arkiven i stället för att överlämna dem till Riksarkivet. Situationen är inte densamma i den kommunala sektorn och finansieringen en helt annan. Enligt grundregeln om det kommunala självstyret avgör varje kommun hur verksamheten ska finansieras. Utredningen har delvis därför valt att avgränsa avsnittet om finansieringsmodell för överlämnanden till den statliga sektorn.

8.2 Olika former av överlämnanden

Av förarbetena till arkivlagen framgår att de yngre delarna av en myndighets arkiv fyller en viktig praktisk funktion för myndigheten själv eftersom myndigheten kan behöva gå tillbaka till handlingarna för sakuppgifter. Vidare anges att allmänhetens intresse av insyn i förvaltningen och myndigheternas egna behov av informationen avtog när materialet uppnått en viss ålder och ersattes av ett historiskt forskningsintresse. När myndigheterna inte längre har behov av informationen kan den i stället överlämnas till arkivmyndigheten som ska svara för den långsiktiga förvaringen av arkiven.[1]

Riksarkivet förvarar i dag cirka 740 000 hyllmeter handlingar, varav cirka 650 000 hyllmeter är statliga arkiv. Därutöver förvarar Riksarkivet över fem miljoner kartor och ritningar, cirka 85 000 rullar mikrofilm och knappt sex petabyte data. Det finns i dag ingen uppgift om hur mycket handlingar som på sikt kommer att överlämnas till Riksarkivet. Visserligen har Riksarkivet uppskattat antalet hyllmeter handlingar som kan komma att överlämnas men det finns inte några uppskattningar av mängden eller omfattningen av elektroniska handlingar som kan komma att bli aktuella för ett framtida överlämnande.

8.2.1 Överlämnande till Riksarkivet efter överenskommelse

Överlämnande till Riksarkivet efter överenskommelse innebär att den statliga arkivmyndigheten och en myndighet enas om att myndigheten ska överlämna delar av sitt arkiv. Överlämnandeprocessen inleds med en framställan där myndigheten beskriver den del av arkivet som myndigheten önskar leverera till Riksarkivet. Framställan ska innehålla uppgifter om bl.a. vilken typ av handlingar som föreslås överlämnas, användningsfrekvensen av handlingarna och mängden handlingar. Myndigheterna ska även bifoga annan dokumentation till framställan, såsom arkivredovisning och eventuell systemdokumentation.

I vissa fall kontrollerar Riksarkivet skicket på handlingarna innan de kan överlämnas. När det gäller överlämnande av elektroniska handlingar utförs s.k. provleveranser. Det finns olika tekniska hjälpmedel som myndigheterna kan använda för att säkerställa att handlingarna

[1] Arkiv m.m. (prop. 1989/90:72), s. 35.

uppfyller grundläggande tekniska förutsättningar. Ifråga om överlämnande av pappershandlingar kan Riksarkivet besöka myndigheten i syfte att klargöra om det kommer att behövas några kompletterade åtgärder för att handlingarna ska kunna överlämnas. Riksarkivet har möjlighet att ta ut en avgift om de arkivhandlingar som ska överlämnas inte uppfyller kraven i arkivlagen eller i Riksarkivets föreskrifter.[2] När olika kontroller av arkivet och dokumentationen har genomförts prövar Riksarkivet om arkivet kan tas emot eller inte. Besluten kan inte överklagas.

Vid beslut om överlämnande tecknar myndigheten och Riksarkivet en överenskommelse där villkor och kostnader specificeras. Kostnaderna beräknas utifrån Riksarkivets avgiftslista. Avgifterna avser dels engångskostnader som uppstår hos Riksarkivet i samband med överlämnandet, dels årliga kostnader hos Riksarkivet för bevarande, vård och tillhandahållande av handlingarna.[3] Myndigheterna står även för eventuella transportkostnader för att flytta arkivhandlingarna.

Riktlinjer för överlämnanden

Av Riksarkivet riktlinjer för överlämnanden framgår att den statliga myndigheten tar emot arkivhandlingar som har uppnått en viss ålder. Där anges att arkiv som överlämnas inte bör innehålla handlingar som är yngre än tio år. Arkivhandlingar som är mellan 10–20 år gamla kan dock få överlämnas men då gör Riksarkivet en grundligare bedömning av bl.a. hur frekvent handlingarna efterfrågas och hur omfattande handläggningen är i fråga om t.ex. sekretessbedömningar vid utlämnande.[4]

Skälet till att Riksarkivet infört en rekommenderad tidsgräns för överlämnanden är att den statliga arkivmyndigheten annars får hantera vissa uppgifter som skulle ha hanterats av den myndighet som överlämnat handlingarna, framför allt sekretessbedömningar.[5]

---

[2] Se 32 § 1 förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.
[3] Webbplatsen för Riksarkivet i augusti 2019.
[4] a.a.
[5] Riksarkivet. Överlämnanden av allmänna handlingar till Riksarkivet.

Minskat antal överlämnanden över tid

Av uppgifter i Riksarkivets årsredovisningar framgår att antalet överlämnanden från statliga myndigheter har minskat något de senaste fem åren. Antalet överlämnanden har blivit färre men framför allt har mängden pappershandlingar mätt i hyllmetrar minskat. Det framgår av tabell 8.1.

Tabell 8.1 Antal överlämnanden från statliga myndigheter

År	2018	2017	2016	2015	2014
Antal	247	228	394	291	362
Antal hyllmeter	1 753	1 318	5 003	4 479	7 794
Antal elektroniska leveranser	19	17	44	17	24

Av tabellen framgår att 2014 överlämnades 362 arkiv som omfattade 7 794 hyllmeter pappershandlingar. År 2014 var motsvarade siffror 247 överlämnanden respektive 1 753 hyllmetrar. Siffrorna kan jämföras med mängden överlämnade pappershandlingar för åren 2008 och 2009 som uppgick till omkring 35 000 hyllmetrar respektive 18 000 hyllmetrar.

Enligt Riksarkivet beror minskningen bl.a. på att myndighetens-depåer inte har plats för nya leveranser och att de gällande riktlinjerna är restriktiva beträffande leveranser av statligt material som är yngre än 20 år. En trolig förklaring till den större mängden handlingar som överlämnades åren 2008 och 2009 är de myndighetsavvecklingar som genomfördes under den perioden.

8.2.2 Möjliga anledningar till färre överlämnanden

Som framgått ovan förklarar Riksarkivet den minskade mängden överlämnande arkivhandlingar med att myndigheten dels har brist på depåutrymme, dels har riktlinjer som endast i undantagsfall medger överlämnande av arkivhandlingar som är 10–20 år gamla. Det finns dock en del andra möjliga förklaringar till att allt färre handlingar överlämnas till Riksarkivet.

Brist på depåutrymme hos Riksarkivet

Riksarkivet har uppgett att man har svårt att planera för lokalförsörjning och lagringsytor eftersom det inte finns några tydliga incitament för myndigheterna att överlämna sina arkiv. Riksarkivet har undersökt hur det framtida överlämnandet av pappershandlingar kan komma att falla ut. Syftet har i första hand varit att säkerställa att man har tillräckligt med depåutrymme för att kunna ta emot arkiven. Riksarkivet har bedömt att magasinsutrymmet inom myndigheten är fullt utnyttjat inom cirka fem år om den genomsnittliga leveranstakten skulle vara på cirka 7 000 hyllmeter per år. Om överlämnandena skulle ligga runt 1 900 hyllmeter, vilket var fallet 2017, skulle det nuvarande accessionsutrymme räcka cirka 20 år framåt.[6]

Depåutrymmet kan variera på Riksarkivets olika arkivförvarande enheter. Denna skillnad mellan olika enheter kan ha medfört att överlämnandena i vissa områden har avtagit. Traditionellt sett har arkiven förvarats utifrån geografisk tillhörighet. I framtiden menar Riksarkivet att vissa delar av en arkivbildares bestånd kan komma att förvaras på flera olika platser.[7]

Under 2018 inledde Riksarkivet en utbyggnad av bl.a. depåutrymmena i Arninge. Byggarbetet har inneburit att man har haft begränsade möjligheter att ta emot arkivhandlingar.[8]

Restriktiva riktlinjer för överlämnande

Riksarkivet och myndigheterna har i viss mån motsatta behov. Riksarkivet vill inte ta emot handlingar som är yngre än 20 år eftersom man då bl.a. riskerar att få handlägga förfrågningar, utlämnanden och sekretessprövningar som annars skulle ha hanterats av myndigheten. Vissa myndigheter har dock ett önskemål om att kunna överlämna handlingar som är yngre än 20 år. Dessa myndigheter uttrycker en önskan om att kunna överlämna yngre arkivhandlingar till ett slags ”records center” eller mellanarkiv. Ett sådant center eller mellanarkivfunktion skulle svara för såväl förvaringen av handlingar som för hanteringen av förfrågningar om utlämnanden.[9]

---

[6] Riksarkivet. Förstudie rörande Riksarkivets framtida förvaring av arkiv (Dnr RA 2018/02971).
[7] a.a.
[8] Webbplatsen för Riksarkivet i oktober 2019.
[9] Anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019.

En annan aspekt som har lyfts fram är att tio år är en lång tid för elektroniska handlingar och att de kan behöva överlämnas tidigare. För myndigheternas del kan leveransfristen på 10–20 år innebära att arkivuttag, framtagande av leveransdokumentation m.m. först kan upprättas slutligt när den personal som kunde systemet har slutat. Ett mer kontinuerligt överlämnande, likt e-pliktslagen, skulle vara att föredra.[10]

Riksarkivet har gjort en liknande iakttagelse om behovet av att få överlämna yngre arkivhandlingar, framför allt pappershandlingar. Enligt Riksarkivet är det inte ovanligt att myndigheten fortfarande är beroende av handlingarna under ett antal år vilket innebär att Riksarkivet återkommande måste tillhandahålla kopior av handlingarna eller ibland låna ut dem till myndigheten.

En del myndigheter har också uttryckt ett behov av att inte behöva överlämna kompletta årgångar. Enligt Riksarkivets riktlinjer tar man helst emot handlingar inom ett avgränsat tidsspann som omfattar samtliga typer av handlingar. Riksarkivet vill t.ex. inte ta emot enbart pappershandlingar och låta analoga ljud- och videoupptagningar på magnetband vara kvar på myndigheten. Här finns det exempel på myndigheter som inte har kunnat överlämna arkivhandlingar eftersom kostnaderna för att överlämna analoga ljud- och videoupptagningar uppfattas som för höga.[11]

”Det är dyrt att överlämna till Riksarkivet”

Ett annat skäl till det lägre antalet överlämnade arkivhandlingar är att myndigheterna tycker det är för dyrt att leverera till Riksarkivet.[12] Enligt Föreningen för arkiv och informationsförvaltning kan de höga leveransavgifterna bidra till att myndigheterna i stället förvarar sina arkiv hos privata leverantörer.[13]

Ärendet om överlämnande av Länsrätten i Skånes arkiv (1997–2010) är ett exempel där Riksarkivet och myndigheten inte kunde teckna en överenskommelse p.g.a. att tilläggsavgiften ansågs bli för hög. Riksarkivet konstaterade vid ett förberedande leveransbesök att cirka

[10] Pensionsmyndigheten. Input till Arkivutredningen, den 10 oktober 2018.
[11] Polismyndigheten. Inspel till arkivutredningen den 6 mars 2019.
[12] Anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019.
[13] Anteckningar från utredningens dialog med Föreningen för arkiv och informationsförvaltning den 17 januari 2019.

3 700 volymer innehöll aktomslag som inte var förenliga med kraven i Riksarkivets föreskrifter. Arkivet var alltså i ett sådant skick att Riksarkivet inte kunde ta emot det. Riksarkivet kunde åta sig att byta ut aktomslagen om den överlämnande myndigheten, Förvaltningsrätten i Malmö, betalade en tilläggsavgift som uppskattades till 744 934 kronor. Avgiften avsåg själva arbetet med att byta ut aktomslagen, materialkostnader och förteckningsarbeten. I övrigt bedömdes kostnaderna för arkivet uppgå till 68 117 kronor i mottagningsavgifter och 123 176 kronor i bevarandeavgifter. De senare avgifterna skulle Riksarkivet fakturera den överlämnande myndigheten årligen. Något överlämnande har ännu inte skett och för att ett överlämnande av arkivet ska kunna bli av, behöver man själv vid Förvaltningsrätten i Malmö byta ut aktomslagen eller betala tilläggsavgiften.[14]

Möjliga konsekvenser om arkiven inte överlämnas till Riksarkivet

Om myndigheterna behåller arkivbestånd som inte längre behövs i verksamheten kan det, enligt Riksarkivet, innebära att arkiven inte blir lika tillgängliga för allmänheten och forskningen.[15] De statliga myndigheterna som närvarade vid utredningens dialogmöte gav uttryck för en liknande uppfattning, nämligen att Riksarkivets betydelse som kulturarvsmyndighet minskar om delar av förvaltningshistorien finns kvar hos myndigheterna.[16]

Riksarkivet om behovet av att kunna planera överlämnanden

För Riksarkivet innebär den nuvarande modellen för överlämnande att man har svårt att planera resursbehovet för hantering och bevarande av de arkiv som kan komma att överlämnas i såväl analog som elektronisk form. I ett inspel till Kulturdepartementet föreslog Riksarkivet att den aviserade arkivutredningen borde utreda möjligheten att införa en lagreglerad överlämnandeplikt, dvs. att alla arkivhandlingar som är äldre än en viss tidsperiod skulle överlämnas till Riksarkivet. Man har dock senare ändrat uppfattning.

[14] Riksarkivet. Ärende om överlämnande av Länsrätten i Skånes arkiv (1997–2010), (Dnr RA 232–2017/8936).
[15] Riksarkivet. Överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet.
[16] Anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019.

Myndigheten bedömer att en sådan plikt skulle medföra flera svårbedömda gränsdragningsfrågor. Riksarkivet anser dessutom att en överlämnandeplikt skulle innebära ett förändrat fokus för Riksarkivet med tyngdpunkt på mottagande av arkiv och utlämnande av handlingar till myndigheterna för deras handläggning. Riksarkivet föreslår att det i stället ska införas ett krav på att myndigheterna ska ta fram, och återkommande revidera, planer för överlämnande av sina arkiv. Planerna föreslås vara en del av myndigheternas arkivredovisning och ska tas fram i samråd med Riksarkivet. Enligt förslaget ska Riksarkivet vägleda myndigheterna i deras bedömning av vad som bör bevaras och när det kan vara lämpligt att överlämna arkiven. I förslaget ingår även att Riksarkivet bör få föreskriftsrätt för hur planerna ska utformas.

Överlämnandeplaner har flera fördelar enligt Riksarkivet. De kan bl.a. användas för att få överblick över de arkivbestånd som myndigheterna förvarar och ge information om handlingarnas skick. Planerna skulle också kunna underlätta beräkningar och planeringen av överlämnandet.[17]

8.2.3 Överlämnande enligt krav i registerförfattningar

I vissa s.k. registerförfattningar finns bestämmelser om att personuppgifter får undantas från gallring om de överlämnas till Riksarkivet. De tvingande bestämmelserna om överlämnande är en skyddsåtgärd i och med att uppgifterna inte längre är tillgängliga i den verksamhet där de har behandlats för de ursprungliga ändamålen. Konstruktionen med tvingande bestämmelser om överlämnande kommer från författningar som utarbetades på 1980-talet och framåt. I vissa fall har bestämmelserna följt med när lagstiftningen har ändrats.

I dag finns tvingande bestämmelser om överlämnande till Riksarkivet i 15 författningar.[18] Riksarkivet har i vissa förordningar bemyndigande att föreskriva om undantag från gallring, förutsatt att uppgifterna överlämnas till Riksarkivet. Bestämmelserna om gallring och undantag från gallring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken är ett sådant exempel. Enligt 19 § lagen om den officiella statistiken ska personuppgifter gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål. Regeringen eller

[17] Riksarkivet. Överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet.
[18] Riksarkivet har i en bilaga till skrivelsen – Bestämmelser om överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet i registerförfattningar – redovisat samtliga bestämmelser.

den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, med beaktande av arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet, forskningens behov och skyddet för den enskildes personliga integritet. Material som inte gallras ska överlämnas till en arkivmyndighet. Enligt 12 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska en statistikansvarig myndighet underrätta Riksarkivet innan den gallrar sådana uppgifter. Riksarkivet får meddela föreskrifter om undantag från gallring enligt samma bestämmelse. Riksarkivet har meddelat myndighetsspecifika föreskrifter om undantag från gallring för åtta statistikansvariga myndigheter enligt bemyndigandet i förordningen om den officiella statistiken.

Synpunkter från Riksarkivet

Såväl Riksarkivet som flera av de överlämnande myndigheterna ser problem med dessa tvingande bestämmelser om överlämnande. Vissa myndigheter kan fortfarande ha behov av handlingarna och önskar behålla dem en längre tid.

Riksarkivet har föreslagit att det inte ska finnas några särbestämmelser om överlämnande av uppgifter eller register till arkivmyndigheterna i registerförfattningarna. De generella bestämmelserna om överlämnande i arkivlagen ska gälla för allt arkivmaterial, oavsett medium, och även för personuppgifter som har bevarats för arkivändamål av allmänt intresse och vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål. Myndigheterna ska således själva bevara sådana personuppgifter som i dag överlämnas till Riksarkivet för att undantas från gallring. Enligt Riksarkivet bör inte myndigheterna få avgöra vilka personuppgifter hos dem som ska undantas från gallring. Beslut om sådant bevarande bör fattas av Riksarkivet i samråd med den aktuella myndigheten.

Riksarkivet påtalar att ett överlämnande till arkivmyndighet kan innebära nackdelar för de registrerade eftersom det saknas lagligt stöd för att gallra, ändra eller rätta arkiverade personuppgifter som är överlämnade till en arkivmyndighet. Felaktiga uppgifter om den registrerade kan således komma att bevaras. Riksarkivet lyfter fram brottsdatalagen (2018:1177) och de tillhörande förordningarna som exempel på hur bestämmelser om undantag från gallring skulle kunna

utformas i stället.[19] Utredningen har i kapitel 7 gjort bedömningen att registerförfattningarna bör ses över.

8.2.4 Överlämnanden när en myndighet avvecklas

I de fall en myndighet avvecklas och verksamheten inte förs över till någon annan myndighet, ska arkivet överlämnas till Riksarkivet inom tre månader från det att myndigheten officiellt har upphört. De myndigheter som avvecklas får viss vägledning genom en handledning som tagits fram av Ekonomistyrningsverket, ”Myndighet startar – myndighet upphör”. Där framgår att erfarenheter från tidigare myndighetsavvecklingar har visat att bl.a. personal- och arkivfrågor varit särskilt tidskrävande. Myndigheterna uppmanas därför att kontakta Riksarkivet så snart myndigheten fått information om en förestående organisations- eller strukturförändring.[20] Regeringen kan fatta beslut om att Kammarkollegiet ska ansvara för att hantera avvecklingsfrågor som återstår efter det att en myndighet har upphört, som t.ex. att verkställa slutlig arkivläggning och överlämnande av arkivet till Riksarkivet.[21]

När Riksarkivet tar emot ett arkiv från en avvecklad myndighet multipliceras den årliga bevarandeavgiften med 20, dvs. 20 år. Myndigheten debiteras detta belopp eftersom det inte finns någon myndighet att fakturera för arkivet i framtiden. Avvecklingen av Riksutställningar är ett exempel på ett överlämnande vid myndighetsavveckling som blev ovanligt dyrt. Riksutställningar var en myndighet under Kulturdepartementet med uppdraget att främja utveckling och samarbete inom utställningsområdet. Pappersarkivet omfattade cirka 60 hyllmeter. Därtill innehöll Riksutställningars arkiv en större mängd diabilder, fotografier, video- och ljudupptagningar samt några filmer. Riksutställningar hade digitaliserat delar av materialet och Riksarkivet tog emot båda uppsättningarna, dvs. i både analog och elektronisk form. Kostnaden för överlämnandet av arkivet uppgick enligt leveransöverenskommelsen till 9 504 924 kronor.[22]

---

[19] Riksarkivet. Bestämmelser om överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet i registerförfattningar.

[20] Ekonomistyrningsverket. Myndighet startar – myndighet upphör, Att hantera organisations- och strukturförändringar i staten ur ett ekonomiadministrativt perspektiv (2014:57).

[21] Se 5 § 7 förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

[22] Riksarkivet. Överenskommelse om övertagande av arkiv (Dnr RA 231–2016/12 186).

Överlämnanden av allmänna handlingar från OSL-organ

Riksarkivet har uppmärksammat utredningen på att det inte konsekvent har genomförts överlämnande från sådana organ som anges i 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i de fall då organet eller en del av dess verksamhet har tagits bort från bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Som exempel nämns att Apoteksbolaget Aktiebolag togs bort från bilagan utan kommentarer om de allmänna handlingarna i propositionen. Riksarkivet uppger att myndigheten inte vet var handlingarna finns i dag.[23]

8.2.5 Överlämnanden mellan myndigheter

När en verksamhet förs över från en myndighet till en annan ska i regel arkivet följa med den verksamhet som flyttas. Det innebär att en myndighet kan ha sitt eget arkivbestånd och hela eller delar av en ett arkiv som en gång har tillhört en annan myndighet. Den övertagande myndigheten övertar också ansvaret för de arkivhandlingar som har överlämnats. I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters arkivhantering (RA-FS 1991:1) finns bestämmelser om hur överlämnandet mellan myndigheter ska dokumenteras.

Bildandet av Transportstyrelsen är ett exempel på en myndighetssammanslagning där den nya myndigheten förvarar och ansvarar för föregångarnas arkiv, t.ex. arkiv från Järnvägsstyrelsen (2004–2008) och Trafikregistret (1993–2008) från Vägverket.[24]

8.2.6 Digital tillgång till överlämnade uppgifter

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska analysera förutsättningarna för och bedöma om myndigheter bör kunna få digital tillgång till levererade uppgifter och på vilket sätt det lämpligen kan genomföras. I anslutning till uppdraget beskrivs problematiken med tvingande bestämmelser om överlämnande. Där anges att

[23] Riksarkivet. Inspel om juridiska frågor till Arkivutredningen.
[24] Transportstyrelsen. Arkivbeskrivning för Transportstyrelsen (2019).

> registerförfattningarna påverkar myndigheternas arkivleveranser. Bestämmelser om gallring och undantag från gallring tillsammans med tvingande bestämmelser om arkivleveranser leder bl.a. till oklarheter om vid vilken tidpunkt registren måste överlämnas till Riksarkivet. Ofta kvarstår också myndigheternas behov av de levererade uppgifterna.

Tidigare i direktivet anges att förvaltningen genom bättre samordning, t.ex. genom utnyttjande av gemensamma tjänster och källdata, förväntas kunna uppnå effektiveringsvinster. Med anledning av beskrivningen i anslutning till uppdraget tolkar utredningen att uppdraget i första hand avser tillgång till överlämnade personuppgifter. Den problematiken beskrivs i avsnitt 8.2.3 och i avsnitt 8.4.4.

8.3 Överlämnanden i kommuner och regioner

I kommunerna och regionerna fungerar arkivmyndigheterna som slutarkiv för de allmänna handlingar som ska bevaras. Det finns i princip ett slutarkiv i varje kommun och region. Vissa kommuner och regioner har bildat kommunalförbund och samverkar kring bl.a. e-arkivlösningar.

Flera kommuner har som praxis att arkiv överlämnas löpande till arkivmyndigheten och efter överenskommelse. Överlämnandet styrs normalt genom att det fastställs i en dokumenthanteringsplan. Ett sådant beslut förutsätter samråd med arkivmyndigheten eftersom en nämnd inte ensidigt kan fatta beslut om överlämnande av arkiv till arkivmyndigheten.[25] Flertalet större kommunala och regionala arkivmyndigheter har vägledningar, checklistor och annan dokumentation för att styra och underlätta leveransarbetet hos myndigheterna.

Vidare lyfter flera arkivmyndigheter fram nödvändigheten av att vara med och kravställa vid t.ex. systemutveckling. Det handlar om att samordna de mer arkivspecifika kraven, såsom värdering av handlingarna och rutiner för överföring till e-arkiv, med andra krav som t.ex. informationssäkerhetsklassning. Därutöver har vissa arkivmyndigheter utvecklat processer med andra delar av kommunen eller regionen för t.ex. systemavveckling. Arkivmyndigheterna menar att proaktiva åtgärder av det här slaget bidrar till att förenkla själva överlämnandet och innebär att de handlingar och uppgifter som överlämnas är sökbara och kan återanvändas i framtiden. Regionarkivet

[25] Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor. Vem bestämmer om arkiv i kommunen (2015).

Stockholm menar att det egna arbetet med att förenkla och effektivisera överlämnandeprocessen är en viktig framgångsfaktor.[26]

8.3.1 E-arkivlösningar som mellanarkiv

I den kommunala arkivsektorn har det blivit allt vanligare att skilja på s.k. mellanarkiv och slutarkiv för elektroniska handlingar. Arkivmyndigheternas e-arkivlösningar fungerar ofta både som mellanarkiv och slutarkiv. I mellanarkivet har myndigheterna fortfarande ansvaret för handlingarna och har tillgång till dem. De 15 regioner som samarbetar kring en gemensam e-arkivlösning i det s.k. R7-samarbetet[27], menar att myndigheterna kan leverera uppgifter till mellanarkivet när exempelvis ett gammalt journalsystem ska avvecklas men vårdpersonalen fortfarande behöver tillgång till uppgifterna. Verksamheten har direktåtkomst till uppgifter i mellanarkivet och slipper logga in i flera olika gamla avvecklade system för att komma åt informationen. När verksamheterna inte längre behöver informationen överförs handlingarna och uppgifterna till slutarkivet. I slutarkivet har ansvaret övergått till arkivmyndigheten och myndigheterna har inte längre åtkomst till handlingarna. Förfrågningar och sökningar hanteras då av arkivmyndigheten.[28]

Mellanarkiven innebär att arkivmyndigheterna delvis får andra uppgifter än vad de har haft tidigare, eftersom de hjälper myndigheterna med bl.a. överföring till och behörigheter i mellanarkivet. Arkivmyndigheterna har en direkt styrning och påverkan på myndigheternas arkiv i ett skede då myndigheterna fortfarande ansvarar för handlingarna. Samtidigt får arkivmyndigheterna större möjligheter att kontrollera den information som kommer att överföras till slutarkivet, och se till att den har rätt kvalitet när den överlämnas.

8.3.2 Finansieringen av överlämnade arkiv

De kommunala och regionala arkivmyndigheterna står i regel för kostnaderna när arkiven har överlämnats till arkivmyndigheten. Arkivmyndigheterna fakturerar således inte myndigheterna för t.ex.

[26] Regionarkivet Stockholm. Kommentar till rapport om de ekonomiska konsekvenserna av övergången till digital informationsförvaltning (2019–0612).
[27] Från början ingick sju regioner i det gemensamma e-arkivet, hösten 2019 är de 15 stycken.
[28] Webbplatsen för R7 i september 2019.

bevarande- och tillhandahållandekostnader. I en del kommuner och regioner står myndigheterna för de kostnader som uppstår i samband med överlämnandet. Det kan t.ex. handla om kostnader för nedpackning, transport och uppackning på arkivmyndigheten.

I en del mindre kommuner och regioner tar arkivmyndigheterna överhuvudtaget inte betalt för överlämnandet. Arkivmyndigheterna menar att de inte skulle få in några arkiv om överlämnandet medförde kostnader för myndigheterna.

De gemensamma e-arkivlösningarna finansieras av de kommuner eller regioner som deltar i samarbetet.

8.4 Gällande rätt avseende överlämnande

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om överlämnande av arkivmaterial som gäller såväl statliga som kommunala myndigheter. Övertagande kan ske både efter en överenskommelse mellan den aktuella myndigheten och arkivmyndigheten och efter ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten. Arkivlagen innehåller således bestämmelser som är såväl frivilliga (dispositiva) som tvingande (indispositiva).

Utgångspunkten är att den arkivbildande myndigheten ska ansvara för sitt arkivmaterial. När informationen och materialet blir äldre tenderar intresset för insyn i förvaltningen att minska. Likaså blir myndighetens eget behov av informationen mindre. Det finns därmed inte heller ett behov av en koppling mellan myndigheten och det material som tillkommit i dess verksamhet. Den arkivbildande myndigheten slipper då också kostnaderna för ändamålsenliga lokaler och system. Tanken är att materialet på frivillig väg och efter överenskommelse ska kunna överlämnas till en särskild arkivmyndighet.

Det finns ingen särskilt angiven tidpunkt för ett övertagande. I förarbetena till arkivlagen anförs att arkivmyndigheterna själva bör avgöra tidpunkten för överlämnande.[29]

I vissa fall kan en arkivmyndighet tvinga en myndighet att lämna över sitt arkiv. Överlämnande sker då efter ett beslut av arkivmyndigheten. Så kan vara fallet om myndigheten missköter sitt arkiv eller inte har lämpliga förvaringsmöjligheter eller lokaler. Den statliga arkivmyndigheten, Riksarkivet, har enligt egen uppgift, aldrig utnyttjat denna möjlighet.

[29] Arkiv m.m. (prop. 1989/90:72), s. 35

8.4.1 Generell bestämmelse om övertagande

Överlämnandet av ett arkivbestånd sker till en arkivmyndighet. Arkivmyndigheterna har flera uppgifter, bl.a. ska de ha tillsyn över att myndigheterna och vissa andra organ fullgör sina respektive skyldigheter enligt arkivlagen. Arkivmyndigheterna får också ta emot arkivmaterial från myndigheter och enskilda. Det ska finnas arkivmyndigheter inom såväl den statliga som den kommunala förvaltningen. En översiktlig beskrivning av arkivmyndigheterna finns i kapitel 4.

Statlig sektor

Av 7 och 8 §§ arkivlagen framgår att den statliga arkivmyndigheten har tillsyn över

- statliga myndigheter,
- sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring och det arkiv som förvaras är statligt,
- Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m., och
- sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Den generella bestämmelsen om övertagande i arkivlagen kompletteras med bestämmelser i viss annan lagstiftning. Exempelvis har offentlig verksamhet i allt högre utsträckning börjat överföras från myndigheter till bolag. För att den insyn som finns i en myndighets verksamhet inte ska omöjliggöras eller försvåras när verksamheten i fortsättningen bedrivs i andra former, finns det särskilda bestämmelser i lagen om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Enligt 11 § den lagen kan den statliga arkivmyndigheten besluta att handlingarna ska övertas om det enskilda organet inte uppfyller sina

skyldigheter enligt lagen, eller enligt andra bestämmelser som gäller för förvaringen av de allmänna handlingarna.

Det finns inte någon direkt motsvarande bestämmelse i lagen om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. Däremot kan sådana handlingar övertas enligt 9 § första stycket arkivlagen eftersom såväl allmänna handlingar från Svenska kyrkans beslutande församlingar som tidigare kyrkliga myndigheter står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten, jfr 7 § första stycket och 8 § femte stycket samma lag.

Bestämmelsen om övertagande i 9 § första stycket gäller även för de organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i dess bilaga. Det framgår av 8 § första stycket arkivlagen att den statliga arkivmyndigheten sköter tillsynen över dessa organ.

Som nämnts ovan är Riksarkivet i enlighet med 8 § arkivförordningen statlig arkivmyndighet. Det innebär att Riksarkivet har rätt att ta emot arkiv från dessa fyra grupper av institutioner. Förhållandet framgår också indirekt av bestämmelserna i 4 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet som anger att Riksarkivet är arkivmyndighet för dessa organ.

Kommunal sektor

På motsvarande sätt får kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen ta emot arkivbestånd från myndigheter som står under deras respektive tillsyn, 7 och 8 §§ arkivlagen. De kommunala arkivmyndigheterna ska därmed ta emot arkivhandlingar från

- kommunala myndigheter,
- sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring och det arkiv som förvaras är kommunalt, och
- sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

När det gäller den kommunala förvaltningen har styrningen av arkivverksamheten överlämnats till kommunerna själva. I förarbetena anges också särskilt att de eventuella verkställighetsföreskrifter som

meddelas av regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt när det gäller det kommunala arkivväsendet.[30]

8.4.2 Statliga myndigheters överlämnande vid upphörande

Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet ska, enligt 11 § första stycket arkivlagen, myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver något annat.

Genom 11 § arkivförordningen ges Riksarkivet möjlighet att, om inte regeringen har föreskrivit något annat, meddela föreskrifter för statliga arkiv om överlämnande av ett helt arkiv, eller delar därav, till en annan myndighet eller till en arkivmyndighet.

Om inte Riksarkivet beslutar något annat ska alltså dessa arkiv överlämnas till Riksarkivet. Även här är det således arkivmyndigheten som avgör när och hur arkivet ska lämnas över.

8.4.3 Kommunala myndigheters överlämnande vid upphörande

På liknande sätt ska en kommunal myndighets arkiv överlämnas till den kommunala arkivmyndigheten inom tre månader om den kommunala myndigheten upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet. Bestämmelsen gäller i de situationer där verksamheten förs över till ett enskilt organ eller till en statlig myndighet.

8.4.4 Överlämnande enligt registerförfattningar

Det finns bestämmelser om överlämnande även i registerförfattningar. Dessa är uttryckta på något olika sätt och hör oftast samman med bestämmelserna om gallring. I ett antal författningar finns bestämmelser om att material och uppgifter ska överlämnas till en arkivmyndighet.

[30] Prop. 1989/90:72, s. 36.

Exempelvis får, enligt 19 § andra och tredje stycket lagen (2001:99) om den officiella statistiken, regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om undantag från gallring, om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Behovet av skydd för den enskildes personliga integritet ska därvid särskilt beaktas. Material som inte gallras ska överlämnas till en arkivmyndighet. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Överlämnandebestämmelserna kan också vara utformade så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från de angivna gallringstiderna när det gäller bevarande av material för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Sådant material ska lämnas över till en arkivmyndighet. Denna formulering finns exempelvis i 16 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 15 § lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och i 4 § förordningen (2012:742) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (som innehåller verkställighetsföreskrifter till lagen [2012:741] om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering). Vissa kompletterande bestämmelser till nämnda lagar finns i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2008:936) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

I 21 § andra stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet sägs att Riksarkivet får meddela föreskrifter om att handlingar eller uppgifter som undantas från gallring ska överlämnas till en arkivmyndighet. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. i förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, förordningen (2007:260) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och förordningen (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

I brottsdatalagen (2018:1177) finns i stället bestämmelser om att material får överlämnas till en arkivmyndighet. I 17 § första stycket brottsdatalagen sägs att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. I 17 § andra stycket anges att bestämmelsen i första stycket inte hindrar att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

8.4.5 Återlämnande enligt lagen om överlämnande av handlingar för förvaring

Enligt lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring får regeringen besluta att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en statlig myndighet under vissa förhållanden får överlämnas till ett svenskt enskilt organ och förvaras där utan att handlingarna upphör att vara allmänna. Syftet är som nämnts ovan att den insyn som finns i en myndighets verksamhet inte ska omöjliggöras eller försvåras när verksamheten i fortsättningen bedrivs i andra former. Regeringens beslut har skett i förordningsform genom förordningen (2015:605) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

De överlämnade allmänna handlingarna ska emellertid enligt 7 § samma lag återlämnas om organet inte längre har behov av handlingarna för att bedriva sin verksamhet. Av lagen framgår att handlingarna ska återlämnas till den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, om inte arkivmyndigheten beslutar att handlingarna ska återlämnas till den myndighet handlingarna härrör från.

8.4.6 Överlämnande av allmänna handlingar från Svenska kyrkan

Den 1 januari 2000 ändrades relationen mellan staten och Svenska kyrkan. I samband med att kyrkan skildes från staten ändrades kyrkans organisatoriska status och myndighetskaraktären upphörde. När en myndighet upphör ska, som nämnts ovan, myndighetens arkiv överlämnas till en arkivmyndighet. Det ansågs emellertid inte praktiskt genomförbart att vare sig leverera eller för Riksarkivet att ta emot myndighetsarkiven inom en så kort tidsperiod som återstod

innan förändringen skulle vara genomförd. De kyrkliga arkiven var omfattande, antalet aktuella myndigheter var stort och det material som fanns hos dessa myndigheter var ofta omfångsrikt. Därtill kom att kyrkan kunde behöva i vart fall delar av arkivhandlingarna i sin verksamhet även efter relationsändringen. Det framfördes också synpunkter på att de kyrkliga organens tillgång till handlingarna var, och är, en viktig förutsättning för den fortsatta kyrkliga verksamheten. Det ansågs att allmänna handlingar som huvudregel fortsättningsvis borde förvaras hos motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift efter relationsändringen. Bestämmelserna om allmänna handlingar hos Svenska kyrkan i bl.a. tryckfrihetsförordningen ändrades därför.

Dåvarande 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen[31] kompletterades med bestämmelser om att det får föreskrivas i lag, att regeringen får besluta att allmänna handlingar får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Bestämmelsen gäller emellertid endast handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller hos Svenska kyrkans beslutande församlingar. Konstruktionen var således i princip densamma som då gällde, och fortfarande gäller, för överlämnande av allmänna handlingar till enskilda organ. Genom bestämmelserna i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. gavs så liknande möjlighet att överlämna allmänna handlingar till Svenska kyrkan som till enskilda organ. Regeringen får i enlighet med 3 § lagen om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. föreskriva om förvaring. Bestämmelsen påminner om den som finns i 3 § lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Genom förordningen (1999:976) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring har regeringen meddelat sådana föreskrifter.

I lagen om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. finns också bestämmelser om överlämnande av vissa arkiv till arkivmyndighet. I 2 § första stycket sägs att allmänna handlingar som senast den

[31] Sedan den 1 januari 2019 betecknas paragrafen 2 kap. 22 §, se SFS 2018:1801.

31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar senast den 31 mars 2000 ska överlämnas till en statlig arkivmyndighet. Med beslutande församlingar inom Svenska kyrkan avsågs kyrkomötet och de kyrkokommunala beslutande församlingarna på lokal och regional nivå. Skälet till att denna bestämmelse tillkom var att de beslutande församlingarna inte omfattades av arkivmyndighetens tillsyn före den s.k. relationsändringen. Tidigare fanns det således ingen motsvarighet till 11 § arkivlagen om överlämnande av arkiv. I förarbetena angavs att utgångspunkten dock måste vara att handlingar som en gång har varit allmänna inte får förlora denna status och att den möjlighet till insyn som tidigare hade funnits skulle upprätthållas.

I 2 § andra stycket sägs att det i arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om överlämnande i vissa fall av kyrkokommunala myndigheters arkiv till arkivmyndighet. Med kyrkokommunala myndigheter avsågs tidigare exempelvis kyrkorådet, pastors-ämbetena och stiftsstyrelserna. Bestämmelsen i 2 § andra stycket är numera något svårförståelig men hänger samman med att de kyrkokommunala myndigheterna omfattades av arkivlagens särskilda bestämmelser om statliga myndigheter. Avsikten med bestämmelsen är att exempelvis 11 § arkivlagen ska tillämpas på dessa arkiv.

Sammantaget ska således allmänna handlingar från de tidigare beslutande församlingarna och kyrkokommunala myndigheterna på sikt levereras till den statliga arkivmyndigheten.

8.4.7 Andra bestämmelser om mottagande

Riksarkivet har genom förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet också fått möjlighet att ta emot arkivhandlingar från andra organ utöver de som anges i arkivlagen – i vissa fall förenade med villkor.

Enligt 6 § första stycket instruktionen får Riksarkivet ta emot arkivhandlingar från riksdagen och dess verk, Regeringskansliet och från kommunala myndigheter. Mottagandet av sådana handlingar är inte förenade med några krav på handlingarnas betydelse. Riksdagen har emellertid inga verk längre utan myndigheter. Redan här kan alltså noteras att ordet bör bytas ut.

Av 13 § arkivlagen framgår att den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, får ta emot arkivmaterial också från enskilda. Orden överta och ta emot är synonyma men ordvalet tyder på att arkivöverföringen i detta fall sker helt på arkivbildarens initiativ. Möjligheten att ta emot arkivalier är emellertid villkorad. Av 6 § andra stycket förordningen med instruktion för Riksarkivet framgår att de mottagna arkivhandlingarna ska vara av särskild betydelse för forskning och kulturarv.

Slutligen får Riksarkivet enligt 6 § tredje stycket instruktionen ta emot kartor och tryck av betydelse för forskning inom försvarsområdet. Här är således mottagandet åter förenat med ett villkor att handlingarna ska vara av särskild betydelse.

8.4.8 Sammanfattning av gällande rätt avseende överlämnande

Som framgått ovan är bestämmelserna om överlämnande många och av skiftande karaktär. Oavsett om de är tvingande eller dispositiva är det den statliga arkivmyndigheten – Riksarkivet – som avgör på vilka villkor arkivbeståndet ska överlämnas, dvs. när och på vilket sätt. Antalet myndigheter och den stora mängd material som finns gör det naturligtvis svårt att överblicka och planera för överlämnande.

8.5 Finansieringen av överlämnanden till Riksarkivet

Riksarkivet tar ut två slags avgifter för överlämnanden. Den ena avgiften, mottagningsavgiften, ska täcka Riksarkivets engångskostnader i samband med överlämnandet av arkivet. Det handlar om kostnader för t.ex. kontroll och registrering. I de fall arkivet innehåller analoga ljud- och videoupptagningar ska engångskostnaderna även täcka kostnaden för att digitalisera upptagningarna. Den andra avgiften, bevarandeavgiften, ska täcka Riksarkivets årliga kostnader för vård, förvaring och tillhandahållande av arkiven. Enligt Riksarkivet beräknas kostnaden för tillhandahållandet utifrån en bedömd användningsfrekvens per år och styckkostnad per framtagning, besvarande av förfrågan och den sekretessprövning som krävs.

8.5.1 Bestämmelser om avgifter

De grundläggande reglerna för myndigheternas möjligheter att ta ut avgifter finns i avgiftsförordningen (1992:191). En myndighet får enligt 3 § avgiftsförordningen ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Grundprincipen enligt avgiftsförordningen är att full kostnadstäckning ska gälla som målsättning för den del av verksamheten där avgift tas ut. Avsteg från denna princip får dock göras i vissa fall. Av 5 § andra stycket framgår att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning), om inte regeringen föreskrivit något annat. Enligt 5 § tredje stycket får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna, om inte regeringen föreskriver annat.

Enligt Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 5 § andra stycket ska myndigheterna för att uppnå full kostnadstäckning beräkna avgiftsnivån så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga kostnaderna som förknippas med den avgiftsbelagda verksamheten. Vidare anges att myndigheterna får för vissa typer av varor och tjänster som myndigheterna får avgiftsbelägga enligt 4 § avgiftsförordningen, själva bestämma om avgifterna ska sättas så att hela eller bara en del av självkostnaden täcks. Myndigheterna är också skyldiga att rapportera in sin avgiftsbelagda verksamhet till Ekonomistyrningsverket. Avgiftsintäkter från andra statliga myndigheter ska särredovisas. När det gäller avgifter som motsvarar full kostnadstäckning ska myndigheterna redovisa samtliga kostnader för den verksamheten.[32]

Regeringen har genom förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet reglerat i vilken utsträckning Riksarkivet kan ta ut avgifter. Enligt 33 § förordningen med instruktion för Riksarkivet får man ta ut mottagningsavgifter och bevarandeavgifter inom ramen för full kostnadstäckning. Det innebär att avgifterna får understiga, men inte överstiga de aktuella kostnaderna. Om arkiven vid överlämnandet inte uppfyller kraven i Riksarkivets föreskrifter ska man med stöd av 32 § instruktionen även ta ut en tilläggsavgift för bl.a. ordnings- och förteckningsarbeten eller vårdinsatser. Tilläggsavgifterna ska emellertid motsvara full kostnadstäckning.

[32] Webbplatsen för Ekonomistyrningsverket i oktober 2019.

8.5.2 Synpunkter på finansieringsmodellen

Såväl de statliga myndigheterna som Riksarkivet och Kammarkollegiet ifrågasätter den nuvarande finansieringsmodellen. Synpunkterna handlar i första hand om vilken instans som ska stå för de långsiktiga kostnaderna för de arkiv som överlämnas till Riksarkivet. Myndigheterna har även framfört synpunkter på Riksarkivets avgiftslista. Den uppfattas som krånglig och avgifterna för höga.

Synpunkter på finansieringen vid överenskommelse

Vid utredningens möte med statliga myndigheter framkom att myndigheterna anser att Riksarkivets löpande verksamhet inte bör finansieras med avgifterna från myndigheterna. De myndigheter som närvarade på mötet menade också att avgifterna är för höga, man ansåg att det är dyrt att överlämna arkiv till Riksarkivet. Modellen ansågs också ”orättvis” då myndigheterna årligen faktureras för ett arkivbestånd som myndigheten inte längre ansvarar för.[33]

Enligt Riksarkivet behövs det en enklare och mer effektiv finansieringsform som gör det möjligt att täcka Riksarkivets faktiska kostnader för mottagande och bevarande av de överlämnade arkiven. Med den nuvarande modellen försvåras beräkningen av bevarandeavgiften av att den omfattar såväl faktiska kostnader som uppskattade kostnader för att tillhandahålla arkiven. Vidare bedömer Riksarkivet att systemet med att ta ut en årlig ersättning av den överlämnande myndigheten kommer att bli alltmer komplicerat ju längre tiden går efter det att handlingarna har överlämnats.[34]

Föreningen för arkiv och informationsförvaltning menar att myndigheterna löpande borde budgetera för de egna bevarandekostnaderna och att det borde införas ett ”arkivindex” som räknar upp arkivmyndigheters anslag eftersom arkivmaterialet kommer att fortsätta att växa över tid.[35]

[33] Anteckningar från mötet med statliga myndigheter den 13 februari 2019.
[34] Riksarkivet. Överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet.
[35] Föreningen för arkiv och informationsförvaltning. Förslag och synpunkter till Arkivutredningen, den 13 februari 2019.

Synpunkter på finansieringen när en myndighet avvecklas

När Riksarkivet tar över arkivet från en myndighet som har avvecklats finns det ingen kvarvarande verksamhet som kan betala bevarandekostnaderna hos Riksarkivet. Riksarkivet multiplicerar då de årliga bevarandekostnaderna med 20, dvs. ett uppskattat värde som avser år. Den modellen har ifrågasatts.

Enligt Kammarkollegiet är det viktigt att myndigheterna har beredskap för att en slutleverans tar tid och kostar pengar. Kammarkollegiet ser ett problem i att Riksarkivet gör en bedömning av materialets karaktär och förväntad användning och med det som grund fakturerar ett engångsbelopp. Problemen ligger i att antagandena avser många år, och därmed har hög osäkerhet, samtidigt som antagandena får stora ekonomiska konsekvenser för den överlämnande myndigheten, då beloppet sällan kan rymmas i en vanlig driftsbudget. Regeringen ställer särskilda medel till myndighetens disposition för att kunna betala Riksarkivet. Riksarkivet får därmed flera års förväntad verksamhet finansierad med engångsvisa inbetalningar.

Kammarkollegiet menar även att den mall som Riksarkivet använder för att beräkna leveranskostnader är svår att överblicka: det är svårt att avgöra vad som är engångskostnader och vad som blir den slutgiltiga kostnaden som faktureras vid avveckling.[36]

Föreningen arkiv och informationsförvaltning har i ett underlag till utredningen gett uttryck för en liknande ståndpunkt. Föreningen lyfter fram de statliga bolagen och menar att det inte är rimligt att de ska betala för sina föregångares arkiv hos Riksarkivet.[37]

8.5.3 Tidigare bestämmelser om finansiering

I betänkandet Öppenhet och minne – Arkivens roll i samhället[38] beskrevs att det hade uppkommit ett växande gap mellan kraven på arkivmyndigheternas förmåga att hantera och förvara det stadigt växande inflödet av arkiv och resurserna för att klara denna uppgift.

Myndigheternas ansvar och därmed deras intresse för arkivtillväxtfrågorna hade inte fått den betoning som ansågs nödvändig. För den arkivbildande myndigheten var tillväxtproblemen av övergående natur

---

[36] Underlag från Kammarkollegiet den 23 augusti 2019.
[37] Föreningen arkiv och informationsförvaltning. Förslag och synpunkter till Arkivutredningen, den 13 februari 2019.
[38] SOU 1988:11, s. 155 f.

och när de egna arkivlokalerna var fulla eller när arkiven hade uppnått leveransgränsåldern kunde de levereras till arkivmyndigheten. De långsiktiga kostnaderna för myndighetens arkivbildning hade därmed automatiskt överförts till arkivmyndigheten. Arkivmyndigheterna betraktades således som en kostnadsfri resurs och avlastning för de statliga myndigheterna. Själva överföringen av arkiv till arkivmyndighet ansågs innebära en resursmässig lättnad för de arkivbildande myndigheterna.

I betänkandet föreslogs därför att nya regler för leveranser av arkivbestånd till arkivmyndigheterna skulle införas och att den tidigare fasta leveransgränsen om 100 år för regionala och lokala myndigheter skulle slopas. Leveranserna skulle i stället ske fortlöpande och Riksarkivet skulle i sin anslagsframställan ange vilka leveranser som riksarkiv och landsarkiv planerade att ta emot under det kommande budgetåret och behovet av leveranser på sikt. Perspektivet skulle ligga på minst fem år för att möjliggöra en planerad utbyggnad av depålokaler. Tanken var att arkivmyndigheterna skulle få ett resurstillskott när de tog emot leveranser. Resurstillskotten till arkivmyndigheterna för de långsiktiga kostnadsåtagandena skulle beaktas i budgetbehandlingen.

I oktober 1989 beslutade regeringen att tillkalla en organisationskommitté för statliga arkivdepåer, dir. 1989:46. Kommittén lämnade sitt betänkande i april 1991.[39]

I betänkandet redovisas beräkningar för och förslag på utbyggnad av depåer. Vidare lämnas förslag till resursöverföringar i samband med leveranser av arkiv till arkivmyndigheterna, baserade på särskilda nyckeltal. Nyckeltalen avser exempelvis lokaler, personal och flyttkostnader.[40]

Förslagen i betänkandet behandlades i budgetpropositionen för år 1993. Där angavs att det var rimligt att, som 1988 års arkivutredning föreslagit, arkivmyndigheterna gavs en ekonomisk kompensation direkt kopplad till de leveranser som skedde.[41] Avsikten var alltså att medel skulle föras över från den arkivbildande myndigheten till Riksarkivet inom ramen för den årliga budgetprocessen. Nivån på resursöverföringen borde dock bli föremål för en överenskommelse mellan Riksarkivet och den levererande myndigheten.

[39] Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000 (SOU 1991:31).
[40] SOU 1991:31, bil. 5.
[41] Prop. 1992/93:100, bil. 12, s. 105–117.

I de kommande budgetpropositionerna gjordes beräkningar av kostnaderna för överlämnande av särskilda myndigheters arkiv. Riksarkivet tillfördes detta belopp medan de angivna myndigheternas respektive anslag minskades med motsvarande belopp. Ett liknande förfarande, men något annorlunda uttryckt, har skett i statsbudgeten i stort sett varje år fram till 2014. Då synes anslagsöverföringen upphöra och det finns ingen redogörelse för kostnader i samband med eventuella arkivleveranser.

Sedan arkivmyndigheterna påpekat att det fanns problem med ersättningsmodellen, fick Riksarkivet 1999 regeringens uppdrag att utreda förutsättningarna för att träffa fleråriga överenskommelser, alternativt avtal med centrala sektorsmyndigheter.[42] I uppdraget ingick däremot inte att pröva avgiftssystemet som sådant. Uppdraget avrapporterades i september 1999. Riksarkivets förslag innebar att överenskommelser borde träffas antingen med sektorsmyndigheter eller med större grupper av myndigheter. Överenskommelserna föreslogs kunna löpa över lång tid och skulle därigenom innebära bättre framförhållning för samtliga parter. Vidare föreslog Riksarkivet en viss förenkling av anslagsöverföringen. Förslagen skulle kräva en ändring i arkivförordningen så att en leveransöverenskommelse kunde gälla flera myndigheter. Dessutom skulle förhandlingsparterna utses av regeringen, eventuellt genom bemyndigande till Riksarkivet att utse dem. Riksarkivets förslag synes inte ha fått något omedelbart gehör.

I betänkandet Arkiv för alla – nu och i framtiden konstaterades att finansieringen inte var tillräcklig. Avsikten med modellen när den infördes var att ersättningen skulle hanteras i två steg: engångskostnaderna avsågs bli reglerade direkt mellan parterna, medan årskostnaderna skulle täckas genom en nivåsänkning av den levererande myndighetens anslag och motsvarande höjning hos arkivmyndigheterna (”anslagsöverföring”).[43] Ersättningens storlek skulle alltså regleras i en överenskommelse mellan arkivmyndigheten och den levererade myndigheten. Det första steget, engångskostnaderna, skulle därefter faktureras. Denna inledande årliga fakturering var avsedd att snarast möjligt ersättas med anslagsöverföring. I de fall det inte skedde någon överföring av anslag skulle en fortsatt årlig fakturering göras. Ersättningsbeloppet skulle då räknas upp varje år.

[42] SOU 2002:78, s. 106.
[43] a.a. s. 102–103.

Denna modell med avtal och fakturering hade enligt utredningen emellertid visat sig vara mycket arbetskrävande. Systemet med en indirekt anslagsfinansiering i form av överenskommelser efter förhandling med fackmyndigheterna, följt av fakturering och därefter en ånyo framförhandlad anslagsöverföring hade uppenbarligen flera brister. Förhandlingarna och den följande administrationen tog orimligt stora resurser i anspråk hos såväl arkivmyndigheter som levererande myndigheter. Därtill menade man att det var tveksamt om systemet med framförhandlade överenskommelser ger en stabil grundfinansiering av arkivmyndigheternas slutförvaring. Vidare hade ersättningssystemet kommit att tas till intäkt för tidiga arkivleveranser i en utsträckning som statsmakterna inte vare sig förutsett eller rekommenderat.[44]

I betänkandet föreslogs därför en nyordning beträffande Riksarkivets metod att ta ut avgifter. Arkivverket[45] skulle bemyndigas att bestämma avgifter för leveranser av arkivmaterial från myndigheter. Det ekonomiska målet när avgifterna bestämdes skulle vara att arkivmyndigheten fick ersättning för alla de kostnader som uppstår när de övertar arkivmaterial, dvs. full kostnadstäckning. Regeringen gjorde i propositionen 2004/05:124 bedömningen att Riksarkivet borde få ett sådant bemyndigande. Bemyndigandet gavs i regleringsbrevet för budgetåret 2006 avseende Riksarkivet och landsarkiven: villkoren för avgiftsbelagd verksamhet utformades på ett nytt sätt. Där sägs att Riksarkivet och landsarkiven får ta ut avgifter för sin verksamhet och att avgifternas storlek bestäms av Riksarkivet, som också får disponera inkomsterna. Formuleringen finns även i regleringsbrevet för 2007 men för budgetåret 2008 och fortsättningsvis är denna formulering borttagen. Riksarkivets bemyndigande att ta ut avgifter fördes dock in i den nya instruktionen 2009. Enligt 33 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet får man inom ramen för full kostnadstäckning ta ut avgifter av vissa myndigheter eller organ för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar som överlämnas. Det är alltså detta system som gäller i dag.

[44] SOU 2002:78, s. 97–99.

[45] Utredningen förslog att en ny arkivmyndighet skulle bildas genom att Riksarkivet och landsarkiven slogs samman till en myndighet, Arkivverket. Arkivverket skulle ledas av en chef, riksarkivarien. Det blev en myndighet så småningom men den fick inte det namnet. Se SOU 2002:78, s. 13.

8.5.4 Alternativ schablonmetod

I betänkandet Arkiv för alla – nu och i framtiden fördes också ett resonemang om att en modell skulle kunna vara att alla leveranser av arkivmaterial över en viss ålder skulle täckas av arkivmyndigheternas anslagsfinansiering:

> Tidigare överföringar skulle i sådant fall uteslutande motiveras med forskningsintresset eller speciella vårdbehov och fordra särskilt beslut i varje enskilt fall. För det arkivmaterial som följer denna huvudprincip kan tämligen enkla volymbaserade schabloner användas för att redovisa anslagsbehoven. Jämfört med dagens förhandlingar innebär detta en avsevärd förenkling.
>
> Vår slutsats är att modellen som sådan kan vara önskvärd men att den i dag ändå får anses omöjlig att genomföra, inte minst med hänsyn till frågan om finansieringen av ett sådant system. Den skulle strida mot utgångspunkten i arkivlagstiftningen, nämligen att arkivbildande myndighet skall svara för samtliga kostnader som hänför sig till arkivmaterialet, dvs. även kostnader för framtida förvaring. Vidare skulle Arkivverket årligen behöva tillföras anslagsmedel för detta ändamål. Därtill kommer de svårigheter som är förknippade med att fastställa en leveransgräns (se nedan).[46]

Utredningen drog således slutsatsen att detta inte var en framkomlig väg.

8.5.5 Gällande rätt avseende avgifter vid leveranser av arkivmaterial

Av 17 § andra stycket arkivförordningen (1991:446) framgår att Riksarkivet ska träffa en överenskommelse med den avlämnande myndigheten om ersättning för kostnader hos arkivmyndigheten för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna samt för engångskostnader i samband med övertagandet. Av 33 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet framgår vidare att Riksarkivet får ta ut avgifter för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar av

[46] SOU 2002:78, s. 100.

- statliga myndigheter,
- vissa organ som förvarar allmänna handlingar, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
- riksdagen och dess verk, Regeringskansliet och från kommunala myndigheter.

Avgifterna får tas ut inom ramen för full kostnadstäckning och Riksarkivet har för denna uppgift beslutat en särskild tariff som ska tillämpas. Tariffen innehåller ett antal parametrar som ska anges före överlämnandet.

8.5.6 Sammanfattning avseende nuvarande finansieringsmodell

En del av kostnaderna för överlämnande och bevarande av myndigheternas arkiv täcks i praktiken av Riksarkivets ramanslag. Riksarkivet har också intäkter från avgifter som debiteras de överlämnande myndigheterna. Avgifterna utgörs dels av en engångsavgift, dels av en årlig kostnad som Riksarkivet debiterar den avlämnande myndigheten. Eftersom det inte finns något krav på full kostnadstäckning redovisas inte kostnaderna för Riksarkivets förhandlingar och avtalsslutande i Riksarkivets budgetunderlag. Kostnaderna framgår inte heller av regleringsbrevet. Det är således svårt att beräkna hur mycket den delen av verksamheten egentligen kostar.

8.6 Internationell utblick

I de nordiska arkivlagstiftningarna finns bestämmelser om överlämnande av myndighetsarkiven med varierande detaljeringsgrad. De gällande danska, isländska och norska arkivförfattningarna innehåller bestämmelser om leveransplikt. De ursprungliga bestämmelserna är inriktade mot pappershandlingar och har sedan kompletterats med bestämmelser för handlingar på andra lagringsmedier.

I Danmark, Finland och Island får den statliga arkivmyndigheten ta ut avgifter för engångskostnader i samband med överlämnandet. I vissa fall får arkivmyndigheten även ta ut en årlig avgift för att för-

vara ett handlingsbestånd som är för ungt för att överlämnas. Avgifterna regleras i särskilda förordningar. De långsiktiga bevarandekostnaderna står de ansvariga departementen för.

Nedan ges en mer utförlig beskrivning över de olika ländernas bestämmelser om överlämnande.

8.6.1 Myndigheternas arkiv ska överlämnas

I det danska arkivregelverket finns tvingande bestämmelser om överlämnande av de statliga myndighetsarkiven till Rigsarkivet medan det för kommuner och regioner anges att de får överlämna sina arkivhandlingar till kommunala eller regionala arkiv.

I den gällande norska arkivlagstiftningen föreskrivs att statliga arkiv ska levereras till Arkivverket. Där framgår att Riksarkivet bl.a. fastställer leveransplaner i samråd med myndigheterna. Riksarkivet har även möjlighet att föreskriva eller besluta om att kopior av elektroniska handlingar m.m. ska deponeras i en arkivdepå vid en tidigare tidpunkt. I lagen ges också möjlighet för riksarkivaren att meddela undantag från bestämmelsen att statliga arkiv ska levereras till Arkivverket. Om undantag medges kan myndigheterna få föra över arkiven till en institution utanför Arkivverket eller behålla arkivet. Vid brister i de kommunala arkiven kan Riksarkivet besluta att arkiven ska föras över till Riksarkivet eller till någon annan institution.

I den finska arkivlagen finns inga närmare bestämmelser om tidpunkten för överlämnandet, det framgår däremot av Riksarkivets webbplats att arkivmyndigheten tar emot handlingar som är 40 år eller äldre. Om myndigheterna vill ha kvar handlingar som är äldre än 40 år ska Riksarkivet besluta om en fortsatt förvaring på myndigheten.

8.6.2 Fastställda tidsperioder för överlämnanden

I Danmark innebär leveransplikten för de statliga myndigheterna att de ska leverera arkivhandlingar innan de har blivit 30 år gamla. Rigsarkivet har genom cirkulärskrivelser utfärdat likartade system men med olika leveranscykler för pappershandlingar och elektroniska handlingar. På Rigsarkivets webbplats presenteras en leveransplan för myndigheternas pappershandlingar och en för myndigheternas

arkivversioner av data i it-systemen (elektroniska handlingar). Tidsplanerna ligger på tre år och tar upp myndigheterna efter ministerieområde. Rigsarkivet har utformat krav på vilket skick de levererade arkivhandlingarna ska ha. Rigsarkivet har också möjlighet att godkänna myndigheternas it-system innan de tas i bruk.

I den isländska arkivlagen finns olika krav på överlämnande av myndigheternas handlingar beroende på format. Fysiska handlingar ska föras över till Nationalarkivet när de är 30 år gamla medan elektroniska handlingar ska föras över efter fem år. Av lagstiftningen framgår att överlämnandet avser avslutade ärenden och att tidsfristen räknas på fem år efter att sista anteckningen eller uppgiften fördes in i handlingen eller ärendet. Vidare anges att myndigheterna har kvar ansvaret för de elektroniska handlingarna tills de är 30 år gamla.

8.7 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningen ska utreda och lämna förslag på lämplig reglering och finansieringsmodell för överlämnande av arkiv till arkivmyndigheterna samt analysera förutsättningarna för och bedöma om myndigheter bör kunna få digital tillgång till levererade uppgifter och på vilket sätt det lämpligen kan genomföras.

Mot bakgrund av den nulägesbeskrivning som redovisats samt redogörelserna av gällande rätt i arkivlagen, systemet för överlämnande i den kommunala arkivsektorn och regelverket i våra nordiska grannländer lämnar utredningen sina bedömningar och förslag. Det handlar om ny bestämmelse i arkivlagen med krav på överlämnandeplaner och om en ändring i Riksarkivets instruktion om den finansieringsmodell som ska användas.

8.7.1 Bättre möjligheter att planera överlämnanden

Förslag: Det ska i arkivlagen införas krav på att myndigheterna upprättar överlämnandeplaner. Den statliga arkivmyndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i och hur ofta planerna ska utarbetas.

Överlämnanden av arkiv i den statliga sektorn förknippas i vissa fall med komplicerade processer. Vissa kommuner och regioner har bättre förutsättningar att förutse och planera för det framtida överlämnandet genom e-arkivlösningarna som fungerar som mellanarkiv. Överlag är det en brist att det i hela den offentliga arkivsektorn saknas uppgifter om arkivtillväxten, vilken typ av handlingar som tillkommer och vilka slags handlingar som ska bevaras långsiktigt.

Utredningen bedömer att det behövs mer kunskap om de bestånd som finns på myndigheterna, såväl omfattning som vilka typer av handlingar det rör sig om. Vidare behöver vissa arkivmyndigheter vara mer aktiva och tillsammans med myndigheterna se till att handlingar och uppgifter tas om hand och på sikt kommer att överlämnas, ungefär på det sätt som sker i dag i vissa kommuner där man styr överlämnandet via dokumenthanteringsplaner. Ett skäl för att få kontinuitet i överlämnandet är, som framkommit i de tidigare avsnitten, att tillgången till arkiven troligen förbättras om de förvaras på en arkivmyndighet i stället för hos en privat aktör.

Det kan tänkas att man i framtiden gör tydligare skillnad mellan lagring och ansvar. Det skulle kunna innebära att lagringsplatsen inte ändras för vissa delar av myndigheternas elektroniska arkivbestånd medan ansvaret för dem går över till arkivmyndigheterna. I nuläget är det emellertid fortfarande rimligt med en reglering där såväl handlingarna som ansvaret för dem flyttas från myndigheten till arkivmyndigheten.

Frågan om överlämnandeplikt

Utredningen har övervägt om det bör införas en s.k. överlämnandeplikt. Det skulle innebära att arkivhandlingar ska överlämnas till arkivmyndigheten när de passerat en viss ålder eller tidsgräns. Exemplen på leveransplikt i de nordiska länderna tycks fungera bra för pappershandlingar men sämre för elektroniska handlingar. Detta eftersom de elektroniska handlingarna behöver tas om hand i ett betydligt tidigare skede än efter 20–40 år. I de nordiska länderna har arkivmyndigheterna andra medel än själva leveransplikten för att både styra och underlätta överlämnandet. Utifrån de nordiska exemplen är överlämnandeplikt inte ändamålsenligt och inte anpassat till hur dagens handlingsbestånd ser ut, med allt fler elektroniska handlingar. Det har t.ex.

visat sig att det i de nordiska länderna finns särlösningar för överlämnande av elektroniska handlingar. En tvingande överlämnandeplikt torde också stå i strid med tillitsreformen med minskad detaljstyrning av myndigheterna. Utredningen bedömer därför att det inte ska införas en överlämnandeplikt.

Frågan om överlämnande av enbart elektroniska handlingar

Riksarkivet har uttryckt en önskan att få ta emot enbart elektroniska handlingar. Enligt utredningens bedömning finns det inte förutsättningar att genomföra en sådan ordning i dagsläget och det saknas underlag för att ange en realistisk framtida tidpunkt då en sådan förändring ska kunna genomföras. Riksarkivet bör dock fortsatt följa frågan.

Överlämnandeplaner

Utredningen delar Riksarkivets uppfattning om att det behövs ett hjälpmedel för att få kontinuitet, förutsebarhet och kontroll över överlämnandet. Ett krav på att myndigheterna ska upprätta och inkomma med överlämnandeplaner till arkivmyndigheterna medför ett mer proaktivt arbetssätt och ger bättre möjligheter att få kontroll över överlämnandet. Planerna bör utarbetas i samråd med arkivmyndigheterna.

Överlämnandeplanerna kan betraktas som ett led i arkivmyndigheternas bevarandeplanering. Det innebär att arkivmyndigheterna med hjälp av myndigheterna, avgör vilken typ av allmänna handlingar som ska bevaras. I överlämnandeplanerna fastställs vilka årgångar av informationen som ska överlämnas till arkivmyndigheten. Riksarkivet menar att överlämnandeplanerna kan vara en del av myndigheternas arkivredovisning. Utredningen bedömer emellertid att frågan är så pass viktig att den bör utgöra en egen del i myndigheternas arkivförvaltning. Uppgifterna i myndigheternas arkivredovisning kan däremot fungera som underlag till överlämnandeplanerna. Arkivmyndigheterna bör även få meddela närmare föreskrifter eller riktlinjer om innehållet i och hur ofta planerna ska utarbetas. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det i arkivlagen ska införas krav på myndigheterna att upprätta överlämnandeplaner.

8.7.2 Tydligare bestämmelser om överlämnande av OSL-organens allmänna handlingar

Förslag: Det ska i arkivlagens bestämmelser om överlämnande tydliggöras att om ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen tas bort från bilagan till den lagen, ska organets arkivhandlingar från den verksamhet som anges i bilagan överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

Av arkivlagens inledande tillämpningsbestämmelserna framgår att det som gäller för statliga myndigheters arkiv även ska gälla för sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till den lagen. När det gäller överlämnande av allmänna handlingar från sådana organ har Riksarkivet påpekat att det inte finns några tydliga regler eller rutiner för vad som ska hända med handlingarna om ett organ upphör att omfattas av bestämmelserna. Utredningen föreslår att det ska tydliggöras i bestämmelserna om överlämnande i arkivlagen att dessa organ ska överlämna sina arkivhandlingar på motsvarande sätt som statliga myndigheter ska göra om de upphör. Det ska därför införas en bestämmelse som innebär att om ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen OSL tas bort från bilagan till den lagen, ska organets arkivhandlingar från den verksamhet som anges i bilagan överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader. Genom att införa en särskild bestämmelse vill utredningen understryka vikten av att arkiven hos dessa organ tas om hand i enlighet med gällande regler.

8.7.3 Tvingande bestämmelser om överlämnande i registerförfattningar

Bedömning: De tvingande bestämmelserna om överlämnande av personuppgifter bör på sikt tas bort. Översyner av bestämmelserna bör hanteras inom ramen för det normala författningsarbetet inom respektive politikområde.

I vissa registerförfattningar finns tvingande bestämmelser om överlämnande av personuppgifterna till den statliga arkivmyndigheten i stället för att uppgifterna ska gallras. I flera fall önskar såväl de berörda myndigheterna som Riksarkivet att de tvingande bestämmelserna om överlämnande upphör. Myndigheterna har angett att de i stället bör få möjlighet att behandla personuppgifterna för arkivändamål av allmänt intresse förutsatt att lämpliga skyddsåtgärder vidtas.

Utredningen har förståelse för de svårigheter som uppstår med tvingande bestämmelser om överlämnanden. Det är också positivt att vissa tvingande bestämmelser om överlämnande av personuppgifter kommer att ändras. Utredningen bedömer dock att det inom ramen för utredningsarbetet inte har varit möjligt att analysera och föreslå ändringar i de olika författningarna.

8.7.4 Finansieringen av överlämnade arkiv

Förslag: Finansieringsmodellen för överlämnande av arkiv ska delvis förändras. Av Riksarkivets instruktion ska framgå att avgifterna för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla överlämnade arkiv ska motsvara full kostnadstäckning.

Det ska vidare framgå av instruktionen att arkiv som överlämnas i samband med att en myndighet avvecklas inte omfattas av avgiftsmodellen. I dessa fall ska anslagsöverföring användas för att täcka Riksarkivets kostnader för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkiv i samband med att en myndighet avvecklas.

Riksarkivet får i uppdrag att, i samråd med Ekonomistyrningsverket, ta fram en modell för att beräkna de faktiska kostnaderna, som ska ligga till grund för att kunna fastställa relevanta avgifter.

Den nuvarande finansieringsmodellen kritiseras av både Riksarkivet och de statliga myndigheterna. Vissa myndigheter menar att det är för kostsamt och komplicerat att överlämna arkivhandlingar till Riksarkivet. Riksarkivet menar å andra sidan att avgifterna inte täcker myndighetens kostnader. De avgifter som Riksarkivet tar ut ska enligt gällande regler täcka dels engångskostnaden för överlämnandet, dels de årliga kostnaderna för bevarande, vård och tillhandahållande. De totala faktiska kostnaderna är nästintill omöjliga att beräkna på förhand.

De antaganden som gjordes i samband med införandet av avgifter för övertagande av arkiv kan inte längre sägas ha relevans. Regeringen antog att de arkivbildande myndigheterna skulle bli mer kostnadsmedvetna och att det i sin tur skulle uppmuntra till en förbättrad arkivvård. Man antog också att en ökande kostnadsmedvetenhet dessutom skulle leda till att gallringen av arkivhandlingar skulle bli mer effektiv för att minska behovet av arkivlokaler. Utredningen kan konstatera att utvecklingen ser annorlunda ut. Det saknas konkreta instrument för att få överblick och kunna kontrollera överlämnandet från myndigheterna till Riksarkivet. Utredningen föreslår i avsnitt 8.7.1 att det i arkivlagen ska införas ett krav på att myndigheterna, i samråd med Riksarkivet, ska upprätta och inkomma med överlämnandeplaner. På så sätt skapas bättre förutsättningar för att kunna planera och budgetera för överlämnandet. Riksarkivet får även större möjligheter att påverka vilken del av och vilka årgångar av myndighetens arkivbestånd som ska överlämnas.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att ha en och samma finansieringsmodell till samtliga tre typer av överlämnanden som kan förekomma, dvs. efter överenskommelse, vid tvingande bestämmelser om överlämnande i registerförfattningar och vid myndighetsavveckling. I de två förra fallen är en fortsatt men till viss del ändrad avgiftsmodell den mest ändamålsenliga. Vid den senare föreslår utredningen att Riksarkivets årliga kostnader för bevarande och tillhandahållande ska finanserias genom anslagstilldelning. I en helt digital förvaltning, som enbart hanterar elektroniska handlingar, kan det bli aktuellt med en schablonmässig anslagstilldelning.

Avgiftsmodell vid överlämnande efter överenskommelse

Utredningen anser att den i dag lämpligaste finansieringsmodellen är en renodlad avgiftsmodell. Den innebär att myndigheterna även fortsättningsvis ska stå för såväl engångskostnader för överlämnandet som för årliga bevarandekostnader. Det finns olika skäl som talar för att behålla avgiftsmodellen med några justeringar. Ett skäl är att avgiftsmodellen kommer att användas i ett delvis annat sammanhang än vad som är fallet i dag. Avgiftsmodellen bör kunna bli enklare och uppfattas som rättvisare till följd av de andra ändringar på arkivområdet som utredningen föreslår, framför allt kraven på bevarande-

planering och på överlämnandeplaner, vilket skapar möjligheter för en mer proaktiv hantering och till prioriteringar. Som framgått tidigare bör Riksarkivet genom dessa ändringar också få bättre överblick och därigenom underlag till att bedöma de framtida kostnaderna för arkiven och utifrån dessa bedömningar fastställa avgifter. Utredningen menar att även avgiftsmodellen är skälig och flexibel eftersom avgifterna baseras på de överlämnade arkivens olika förutsättningar.

Avgiftsmodellen behöver dock bli tydligare och Riksarkivet behöver förbättra redovisningen av sina kostnader och hur avgifterna används. Utredningen föreslår att gällande reglering i Riksarkivets instruktion avseende avgifter för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar som överlämnas till Riksarkivet, ska ändras så att det framgår att avgifterna ska motsvara full kostnadstäckning enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket avgiftsförordningen. I dag framgår av 32 § 1 instruktionen att Riksarkivet ska ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning för material och tjänster, när myndigheten hjälper sådana myndigheter eller organ som avses i 4 § och 6 § första stycket[47], med fullgörandet av deras skyldigheter i fråga om arkiven.

Regleringen innebär att Riksarkivet i dessa fall, t.ex. byten av aktomslag vid överlämnandet, ska ta ut avgifter som motsvarar kostnaden för materialet och tjänsterna. I 33 § anges däremot att Riksarkivet inom ramen för full kostnadstäckning får ta ut avgifter för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar som överlämnas till Riksarkivet. När det gäller engångskostnader och årliga kostnader för överlämnanden får Riksarkivet ta ut avgifter som understiger, men inte överstiger de aktuella kostnaderna. Som framgått ovan finns det i förarbetena[48] ingen tydlig förklaring till den här uppdelningen. Riksarkivet påtalar i sina underlag att det är svårt att bedöma kostnaderna och fastställa bevarandeavgifter eftersom modellen avser såväl faktiska kostnader som uppskattade kostnader för att tillhandahålla arkiven.

[47] Här avses statliga myndigheter, sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) när det gäller arkiv som härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, enskilda organ som förvarar statliga arkiv med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och riksdagen och dess verk, Regeringskansliet och från kommunala myndigheter.

[48] I betänkande Arkiv för alla – nu och i framtiden (SOU 2002:78) föreslogs att överlämnanden skulle finansieras genom avgifter och att det ekonomiska målet vid fastställande av avgifterna skulle vara full kostnadstäckning. I prop. 2004/05:124 föreslogs enbart att Riksarkivet skulle få besluta om avgifter. Skrivningen om full kostnadstäckning kommenterades inte.

Utredningen delar uppfattningen att det är komplicerat att bedöma både faktiska kostnader för bl.a. bevarande och uppskattade kostnader för tillhandahållandet. Trots denna svårighet menar utredningen att det är angeläget att sambandet mellan avgifter och kostnader för överlämnanden tydliggörs och att de avgifter som tas ut motsvarar de faktiska kostnaderna. Ett sätt att öka tydligheten är att även regleringen av emottagandet, bevarandet, vården och tillhandahållandet av arkiven ska motsvara full kostnadstäckning. Alternativt att i en bestämmelse ange att Riksarkivet ska ta ut avgifter och besluta om avgifternas storlek. Med övriga förslag på området bevarande och överlämnande bör det, som angetts ovan, finnas bättre underlag för Riksarkivet att bedöma avgifternas storlek.

Mot bakgrund av hur gällande reglering är utformad föreslår utredningen att det ska införas en ny bestämmelse som anger att Riksarkivet av sådana myndigheter eller organ som avses i 4 § 1–3 och 6 § första stycket ska ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar. Riksarkivet kommer då att behöva redovisa kostnaderna som uppstår i verksamhet som omfattas av den föreslagna regleringen till Ekonomistyrningsverket. Utredningen menar att Riksarkivet även bör redovisa de avgifter som tas in och hur de används i myndighetens årsredovisning.

Det kommer att uppstå vissa administrativa kostnader hos myndigheterna och Riksarkivet i samband med hanteringen av överlämnandeplaner och fastställandet av avgifterna i överenskommelsen. Riksarkivet får bemyndigande att meddela föreskrifter om överlämnandeplanerna vilket bör underlätta myndigheternas arbete. Överlämnandeplanerna behöver uppdateras regelbundet. Detta arbete bedöms inte belasta myndigheterna i någon större utsträckning då uppgifterna finns att tillgå i myndigheternas arkivredovisning. Utredningen bedömer därför att kostnaderna kan komma att öka initialt, när den nya modellen prövas. De administrativa kostnaderna bör dock kunna hanteras inom ram.

En avgiftsmodell blir troligtvis mer effektiv om Riksarkivet i än större utsträckning än i dag underlättar överlämnandeprocessen. Det kan t.ex. handla om en tydligare styrning av arkivbildningen, fler rådgivnings- och stödinsatser och genom iakttagelser i tillsynen. Riksarkivet bör sträva efter att ha så pass tydliga föreskrifter avseende handlingarnas skick att det blir svårt för myndigheterna att göra fel.

Riksarkivet kan också överväga att ha en mer pragmatisk inställning och acceptera att vissa brister förekommer. Minimikraven behöver i alla avseenden tydliggöras.

Modell för att beräkna kostnader och avgifter

Utredningen bedömer, mot bakgrund av de synpunkter som framförts av representanter från de statliga myndigheterna, att Riksarkivets avgiftslista behöver ses över och förenklas. Riksarkivet föreslås därför få i uppdrag att, tillsammans med Ekonomistyrningsverket, ta fram en lämplig modell för att beräkna de faktiska kostnaderna som ska ligga till grund för att för att fastställa relevanta avgifter. Ekonomistyrningsverket ska även ges tillfälle att yttra sig innan en ny avgiftslista tas i bruk.

Anslagsöverföring när myndigheter avvecklas (enskilda fall)

Utredningen gör bedömningen att en generell modell med anslagsöverföring i det enskilda fallet inte är en framkomlig väg. Regeringen ansåg redan för 20 år sedan att de belopp som skulle föras över från myndigheterna till den statliga arkivmyndigheten, Riksarkivet, var för små för att hanteras av Regeringskansliet. Det är förståeligt med tanke på hur omfattande den statliga budgetprocessen är.

Anslagsöverföring i det enskilda fallet är dock lämpligt att användas för att täcka Riksarkivets kostnader för det framtida bevarandet, vårdandet och tillhandahållandet i samband med att en myndighet avvecklas. När en myndighet avvecklas upphör även möjligheten att fakturera för bevarandet. Över tid riskerar därmed arkivmyndigheten att bli underfinansierad i förhållande till sina uppgifter. För att säkra verksamheten behöver Riksarkivet tillföras anslagsmedel som baseras på de årliga kostnaderna för de överlämnade arkiven från avvecklade myndigheterna. Utredningen menar att Riksarkivets anslag ska ändras i förhållande till de ökade kostnader som uppstår hos den statliga arkivmyndigheten i samband med övertagande av avvecklade myndighets arkiv.

Vidare ska det i Riksarkivets instruktion införas ett undantag i förhållande till den föreslagna bestämmelsen om avgifter för att ta emot, bevara, vårda, och tillhandahålla arkivhandlingar. Undantaget avser

arkiv från avvecklade myndigheter, dvs. där verksamheten inte har tagits över av någon annan myndighet.

Schablonmässig anslagstilldelning kan bli nödvändig i framtiden

Utredningen har även övervägt ett alternativ som skulle innebära en schablonmässig anslagstilldelning direkt via statsbudgeten. Riksarkivets kostnader skulle då finansieras genom en mindre allmän nivåsänkning av samtliga myndigheters förvaltningsanslag. Myndigheterna skulle i det alternativet inte behöva betala avgifter för den årliga kostnaden för förvaringen, vården och tillhandahållandet av de handlingar som överlämnats. En sådan modell skulle sannolikt innebära vissa besparingar i de administrativa kostnaderna eftersom parterna inte skulle behöva ingå och förvalta avtal vid varje överlämnande.

Det finns dock vissa problem förknippade med en sådan modell. Det är t.ex. svårt att uppskatta de långsiktiga bevarandekostnaderna, bl.a. eftersom det inte finns några tydliga uppgifter att utgå från. Därmed finns det en risk att anslagstilldelningen inte skulle täcka Riksarkivets faktiska bevarandekostnader, utan möjlighet att justera underskottet via avgifter.

Utredningen har samtidigt identifierat en framtida situation när en helt digital förvaltning ska överlämna arkivmaterial till Riksarkivet. De effektiviseringsvinster som uppstår i en digital förvaltning uppstår inte nödvändigtvis i samma organisation där kostnaderna uppstår. Det finns inte heller en tydlig koppling mellan dessa vinster och mängden arkivmaterial. I en sådan miljö kan modellen med en schablonmässig anslagsfördelning ligga nära till hands. Utredningen bedömer dock att tiden ännu inte är mogen för en sådan modell.

8.7.5 Digital tillgång till överlämnade uppgifter

Bedömning: Myndigheter som har överlämnat personuppgifter enligt tvingande bestämmelser i registerförfattningar bör av integritetsskäl inte få tillgång till uppgifterna.

Utredningen har tolkat uppdraget på så sätt att det handlar om tillgång till personuppgifter som överlämnats i enlighet med tvingandebestämmelser i registerförfattningar. Utredningen har behandlat bestämmelser om tvingande överlämnande i avsnitt 8.7.3 och gjort bedömningen att bestämmelserna på sikt bör tas bort. Översyner av bestämmelserna bör hanteras inom ramen för det normala författningsarbetet inom respektive politikområde. Överlämnandet är en form av skyddsåtgärd för att personuppgifterna ska kunna undantas från gallring och i stället bevaras. De berörda myndigheterna och Riksarkivet ifrågasätter regleringen eftersom det i dag finns andra skyddsåtgärder för att begränsa tillgången till personuppgifterna. Mot den bakgrunden menar utredningen att det inte är möjligt att ge myndigheterna tillgång till de överlämnade uppgifterna. Riksarkivet och myndigheterna bör i stället verka för en ändring av gällande reglering, som också har skett i fråga om 16 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.[49]

[49] I Ds 2019:31 föreslås att kravet på att material som ska bevaras för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål ska lämnas över till en arkivmyndighet, ska tas bort och att ändringen ska träda i kraft den 1 juli 2020.

9 Normering, tillsyn och rådgivning

9.1 Inledning

Normering, tillsyn och rådgivning utgör viktiga delar i arkivverksamheten.[1] Verksamheterna syftar till att styra, vägleda och kontrollera de statliga och kommunala myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning. I dag har arkivmyndigheterna i statlig och kommunal sektor olika möjligheter att påverka myndigheterna. I tidigare kapitel har det framkommit att arkivsektorn står inför stora utmaningar i fråga om att hantera stora och föränderliga informationsmängder. Sådana utmaningar ställer delvis andra krav på arkivmyndigheternas arbete.

I detta kapitel behandlas verksamheterna normering, tillsyn och rådgivning i stat, kommuner och regioner.

9.2 Normering, tillsyn och rådgivning avseende myndigheternas arkivförvaltning

Normering och tillsyn har ett nära samband. Normering kan avse all slags regelgivning, dvs. I lag, förordning eller föreskrifter. Myndigheterna behöver ha ett särskilt normgivningsbemyndigande från regeringen för att kunna meddela föreskrifter. Föreskrifterna ska kungöras i en författningssamling.[2] Förekomsten av regler medför ofta ett behov av att kontrollera att regleringen efterlevs. En sådan

[1] Begreppet ”normering” används av arkivmyndigheterna för att beskriva den del av verksamheten som handlar om utfärdande av föreskrifter och råd. Begreppet används dock inte i arkivlagen, arkivförordningen eller instruktionen för Riksarkivet.
[2] Ds 1998:43.

kontrollverksamhet kan vara tillsyn.[3] Med tillsyn avses enligt regeringens tillsynsskrivelse:

> verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.[4]

Tillsyn omfattar inte enbart kontroll utan innebär också en rätt att kräva att bristerna åtgärdas. Aktiviteter som rådgivning, information eller uppföljning och utvärdering omfattas dock inte av det tillsynsbegrepp som angetts ovan.[5]

Förhållandet mellan normerings-, tillsyns- och rådgivningsverksamheterna är inte oproblematisk. Statskontoret har konstaterat att man inom svensk förvaltningspolitik ofta har försökt att renodla de olika verksamheterna genom att placera dem på olika myndigheter. Rådgivning uppfattas som ett behövligt komplement till tillsynen men samtidigt kan det vara svårt att fastställa vad som är en acceptabel gräns för rådgivningen när uppgifterna utförs av samma myndighet. Myndighetens opartiskhet riskerar att ifrågasättas när framför allt rådgivning och bidragsgivning ligger nära tillsynsverksamheten. Det har också ansetts problematiskt med normering och tillsyn inom samma myndighet. I dag finns dock exempel på myndigheter där de olika uppgifterna och verksamheten har samlats.[6]

9.2.1 Riksarkivets normering, tillsyn och rådgivning

Riksarkivets normeringsverksamhet

Den statliga arkivmyndigheten får enligt bemyndiganden i arkivförordningen (1991:446) meddela föreskrifter inom olika områden. Riksarkivet har två typer av föreskrifter, generella som publiceras i Riksarkivets författningssamling (RA-FS) och myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS).

De generella föreskrifterna delas in i:

[3] Statskontoret. Tänk till om tillsynen, Om utformningen av statlig tillsyn.
[4] En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr 2009/10:79), s. 14.
[5] Statskontoret. Tänk till om tillsynen, Om utformningen av statlig tillsyn.
[6] a.a.

– övergripande, teknikneutrala föreskrifter,
– gallringsföreskrifter,
– mediespecifika föreskrifter, och
– tekniska föreskrifter.

I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1)[7] finns föreskrifter som fyller ut arkivlagens bestämmelser om myndigheternas arkivvård. Av föreskrifterna framgår bl.a. vilka uppgifter som ska ingå i en arkivbeskrivning och en arkivförteckning. Hösten 2019 fanns det 55 giltiga generella föreskrifter. Flertalet av dessa 55 föreskrifter är ändringföreskrifter. Antalet giltiga myndighetsspecifika föreskrifterna uppgick hösten 2019 till cirka 400 föreskrifter och förvaltningsbeslut.[8]

Skillnaden mellan de generella föreskrifterna och de myndighetsspecifika föreskrifterna är att de förra ska tillämpas av Riksarkivets samtliga tillsynsobjekt medan de senare ska tillämpas av en eller en grupp av myndigheter. Riksarkivet initierar i regel framtagandet och ändringar av de generella föreskrifterna. De myndighetsspecifika föreskrifterna initieras i stället av myndigheterna som framställer om exempelvis gallring eller om undantag från någon av de generella föreskrifterna.

Riksarkivets tillsynsverksamhet

Riksarkivet har olika typer av tillsynsobjekt. Gemensamt för tillsynsobjekten är att de förvarar, tar emot eller upprättar allmänna handlingar. Följande organ omfattas av Riksarkivets tillsynsverksamhet och generella föreskrifter:

– statliga myndigheter[9],
– sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, till den del handlingarna härrör från den verksamhet som avses i bilagan till OSL,

[7] RA-FS 2019:2 är den senaste ändringen och omtrycket av grundföreskriften, RA-FS 1991:1, och trädde i kraft den 1 september 2019.
[8] I serien RA-MS publiceras både föreskrifter och vissa förvaltningsbeslut. Besluten kan t.ex. avse gallring av handlingar i en avslutad arkivbildning.
[9] Med undantag för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet och utrikesrepresentationen.

- sådana enskilda organ som avses i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, om de förvarar ett statligt arkiv, och
- Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring m.m.

De statliga myndigheterna och de s.k. OSL-organen har en pågående arkivbildning vilket innebär att det kontinuerligt inkommer och upprättas allmänna handlingar i verksamheten. Hos OSL-organen kan det vara all eller bara en del av verksamheten som avsätter allmänna handlingar. Riksarkivet ska även utöva tillsyn över de organ som förvarar ett äldre bestånd av allmänna handlingar som härrör från en tidigare myndighet.

Tillsynsverksamheten har traditionellt inneburit att Riksarkivet inspekterar efterlevnaden av arkivregelverket. Vid brister i regelefterlevnaden, dvs, när myndigheterna inte uppfyller ska-krav i föreskrifterna, förelägger Riksarkivet myndigheterna att åtgärda bristerna inom en viss tid. Myndigheterna ska därefter rapportera de åtgärder man vidtagit till Riksarkivet. Den här typen av inspektioner sker vanligtvis genom aviserade eller oanmälda besök. Riksarkivet sammanställer årliga rapporter över de uppmärksammade bristerna hos myndigheterna. Rapporterna sammanställs per politikområde och ställs även till respektive departement.[10] Sedan mitten av 2010-talet tillhandahåller Riksarkivet ett självvärderingsverktyg, mognadsmodellen. Riksarkivet beskriver modellen som ett verktyg och en metod för både internkontroll och utvecklingsarbete i myndigheternas arkivverksamhet.[11]

Den långsiktiga trenden är att antalet inspektioner av statliga myndigheter minskar i omfattning. Under åren 2015–2017 låg antalet på cirka 70–80 stycken per år. Åren 2008–2009 var antalet inspektioner betydligt högre, drygt 140 stycken per år.[12] Enligt Riksarkivet är en förklaring till minskningen att antalet statliga myndigheter har blivit

[10] Webbplatsen för Riksarkivet i september 2019.
[11] a.a.
[12] Årsredovisning 2017 för Riksarkivet.

färre. Myndigheten inspekterar i genomsnitt 23 procent av myndigheterna under ett år.[13]

Riksarkivets rådgivning till myndigheterna

Den rådgivande verksamheten innebär dels att besvara direkta frågor, dels att ta fram vägledningar samt hålla kurser och konferenser. På Riksarkivets webbplats finns cirka 20 vägledningar tillgängliga. Flera av vägledningarna hör ihop med en viss typ av föreskrifter. Andra har ett mer generellt innehåll. Därutöver finns även en webbtext som omfattar olika aspekter av arkivförvaltningen, från framställning av handlingar till överlämnande till Riksarkivet.[14]

Riksarkivet har en årlig konferens för arkivverksamma. Där presenteras bl.a. nya föreskrifter och erfarenheter från tillsynsverksamheten. Andra myndigheter och representanter från Regeringskansliet kan också delta och informera om pågående utvecklingsarbete eller liknande.[15]

9.2.2 Kommunernas och regionernas normering, tillsyn och rådgivning

Normeringsverksamheten i kommuner och regioner

De kommunala reglerna om arkivvård har ofta presenterats i s.k. arkivreglemente Vid arkivlagens tillkomst hade Riksarkivet på regeringens uppdrag utarbetat ett normalförslag till arkivreglemente och utfärdade allmänna råd om bevarande och gallring i kommunerna.[16] År 1991 utfärdade i stället Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet råd i form av normalarkivreglementen för kommuner och landsting. Med utgångspunkt i råden kunde kommuner och landsting utforma reglementen som svarade mot lokala behov.[17] I dag finns inte något motsvarande normalförslag till arkivreglemente. Däremot har Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor

[13] Underlag från Riksarkivet i mars 2019.
[14] Webbplatsen för Riksarkivet i september 2019.
[15] a.a.
[16] SOU 1988:11, s. 47–48.
[17] Webbplatsen för Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågors i september 2019.

tagit fram ett förslag till riktlinjer för hanteringen av arkiv i kommuner och landsting. Riktlinjerna omfattar mer än arkivlagens bestämmelser i 4–6 §§ om arkivvården. I riktlinjerna ges bl.a. exempel på vilka uppgifter en arkivmyndighet bör ha.[18] Några exempel som utredningen tagit del av visar att arkivreglementena ofta innehåller ett slags helhetsperspektiv på arkivverksamheten i kommunen eller regionen, dvs. från planering och framställning av handlingar till överlämnande till arkivmyndigheten.[19]

Tillsynsverksamheten i kommuner och regioner

Arkivmyndigheterna i kommuner och regioner har olika typer av tillsynsobjekt. Liksom i den statliga sektorn har tillsynsobjekten det gemensamt att de förvarar allmänna handlingar. Följande organ omfattas av de kommunala arkivmyndigheternas tillsyn:

– kommunala myndigheter,
– sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § OSL, dvs. aktiebolag, handelsbolag ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande,
– enskilda organ som förvarar handlingar med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, om de förvarar ett kommunalt arkiv, och
– gemensamma nämnder.

Med tanke på det stora antalet kommunala arkivmyndigheter kan tillsynsverksamheten utföras på varierande sätt. Det kan t.ex. handla om att arkivmyndigheterna inspekterar delvis olika saker beroende på vad som regleras i de lokala arkivreglementena och inte minst antalet inspektioner som genomförs per år. Några arkivmyndigheter beskriver i sina styrdokument eller lyfter fram på sina webbsidor att kontrollen av regelefterlevnaden även syftar till att bringa ordning och reda i verksamheternas information och att uppnå en god offentlighetsstruktur.[20]

[18] Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor. Vem bestämmer om arkiv i kommunen, Råd om styrning av den kommunala arkivverksamheten (2015).
[19] Se t.ex. arkivreglementen för Borgholms kommun, Haninge kommun, Landstinget i Kalmar län och Vara kommun.
[20] Se t.ex. Stockholms stadsarkiv.

Inspektionsprocessen tycks vara ungefär densamma som i den statliga sektorn. Det vill säga att arkivmyndigheterna inspekterar genom besök på plats och förelägger myndigheterna vid brister. Vissa arkivmyndigheter har tagit fram enkäter för egenkontroll som ska fungera som ett komplement till inspektionerna.[21]

I vissa kommuner och regioner gör man årliga sammanställningar av resultatet från inspektionerna. Det finns däremot inga samlade uppgifter om resultatet av tillsynsverksamheten i den kommunala sektorn.[22]

Rådgivningsverksamheten i kommuner och regioner

Rådgivningsverksamheten i kommuner och regioner innefattar både svar på direkta frågor och framtagande av vägledningar, riktlinjer och rekommendationer. Rådgivningsverksamheten kan också inbegripa nyhetsbrev och träffar med arkivarier och arkivansvariga i kommunen eller regionen. I större kommuner och regioner finns olika slags vägledningar och handböcker tillgängliga på kommun- respektive regionarkivens webbplatser.

En mer aktiv form av stödjande insats är uppdragsverksamhet. Ett exempel från den kommunala sektorn kan hämtas från Stockholms stadsarkiv som erbjuder arkivkonsulter som utför uppdrag på plats. Konsultuppdraget kan ske under kortare eller längre tidsperioder. Stadsarkivet har vidtagit vissa åtgärder för att undvika risker kring en jävssituation. Enligt stadsarkivet bör det gå två år efter att arkivkonsulten utfört ett uppdrag hos verksamheten, innan man inspekterar denna verksamhet.[23] Det handlar ofta om uppdrag avseende införande av processorienterad arkivredovisning, ordnande och förtecknande, förberedelse och genomförande av överlämnande och gallringsutredningar.[24]

---

[21] Se t.ex. Örebro stadsarkiv.
[22] Se t.ex. Stockholms stadsarkiv och Gävle kommunarkiv.
[23] Stockholms stadsarkiv. Processhandbok för tillsyn, normering och rådgivning.
[24] Underlag från Stadsarkivet den 19 augusti 2019.

9.2.3 Riksarkivets normering och rådgivning till kommuner

Riksarkivet har genom 2 § arkivförordningen viss möjlighet att meddela föreskrifter för hela den offentliga sektorn. De områden som avses är föreskrifter om godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmateriel samt vad som krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet Av gällande föreskrifter på det här området, t.ex. för pappershandlingar och elektroniska handlingar, har Riksarkivet inte tagit med kommuner och regioner i tillämpningsbestämmelserna.

Enligt 5 § 3 förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet ska den statliga arkivmyndigheten ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala arkivhanteringen. Riksarkivet menar att denna rådgivningsuppgift är otydlig och efterfrågar ett förtydligande om gränsdragningen mellan staten å ena sidan och kommuner och regioner å andra sidan.[25]

9.2.4 Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor är ett samverkansorgan för stat, kommuner och regioner inom arkivområdet. Huvudmän är Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Riksarkivet. Representanterna utses av huvudmännen, tre från respektive sektor. Verksamheten är inte reglerad i någon författning.

Samrådsgruppen ska enligt sin arbetsordning verka för en dokument- och arkivhantering som främjar demokrati och verksamhetskvalitet inom den offentliga sektorn, med inriktning mot kommuner och regioner. Gruppen ska bl.a. ge råd om bevarande och gallring av allmänna handlingar i kommuner och regioner samt bevaka och ta initiativ i fråga om svensk lagstiftning som berör dokument- och arkivhantering. Samrådsgruppen ska även ge olika former av professionsstöd.[26]

Samrådsgruppen har ett antal generella råd om bevarande och gallring av allmänna handlingar i den kommunala och regionala sek-

[25] Riksarkivet. Riksarkivet, kommunerna och landstingen – Ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning
[26] Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor. Arbetsordning den 20 maj 2014.

torn. Vidare har man tagit fram en mall till en del av arkivredovisningen, klassificeringsstrukturen, för sektorn. Gruppen ordnar även konferenser i gemensamma frågor.[27]

9.3 Behov av förändring av normerings-, tillsyns- och rådgivningsverksamheterna

Utredningen har fått synpunkter från olika delar av arkivsektorn om att det finns behov av att ändra, förnya och anpassa normerings-, tillsyns- och rådgivningsverksamheterna. Synpunkterna som redovisas i detta avsnitt har lämnats till utredningen vid de regionala dialogerna, vid tematiska rundabordsmöten, vid expertmöten och i skriftliga inlagor. I vissa fall är aktörerna mer eller mindre eniga om vad som bör ändras, i andra fall har man direkt motsatta åsikter.

Synpunkterna avser olika områden, från bedömningar av hur verksamheterna utförs i dag, till förslag på specifika åtgärder för en viss del av sektorn. Synpunkterna kan grupperas på följande sätt:

- Önskemål rörande Riksarkivets normering, tillsyn och rådgivning.
- Önskemål rörande vissa mindre kommuners normering och tillsyn.
- Önskemål om anpassning av regleringen för kommunerna.
- Riksarkivets förslag om att meddela föreskrifter för kommuner och regioner.
- Önskemål om sanktionsmöjligheter.
- Behov av proaktiva åtgärder.

9.3.1 Önskemål rörande Riksarkivets normering-, tillsyn och rådgivning

Utredningen har inhämtat synpunkter på Riksarkivets normerings-, tillsyns- och rådgivningsverksamhet från statliga myndigheter. I korthet innebär synpunkterna att man önskar att den statliga arkivmyndigheten skulle arbeta mer proaktivt än reaktivt. Det innebär

[27] Webbplatsen för Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor i september 2019.

bl.a. att arkivmyndigheten ska ha aktuella föreskrifter, utöva regelbunden tillsyn och tillhandahålla användbara riktlinjer och vägledningar. I ett underlag efterfrågas en aktivare vägledning eftersom för mycket frihet lämnas till respektive myndighet att efter egen förmåga leva upp till kraven i föreskrifterna.[28] En annan myndighet påtalar i en skrivelse att Riksarkivets resurser för att styra och stödja arkivbildningen är otillräckliga. Myndigheten menar att vissa föreskrifter är 10–20 år gamla och därför är svåra att tillämpa.[29]

När Riksarkivets roll diskuterades på utredningens möte med statliga myndigheter konstaterades att Riksarkivet har möjlighet att inom dagens system ta en större och mer aktiv roll gentemot myndigheterna. Mötet menade att den möjligheten inte tas tillvara.[30] Mötet önskade att Riksarkivet ska lyfta och förbättra sin rådgivande roll. Det skulle t.ex. kunna handla om att myndigheter får begära rådslag för att diskutera och ventilera arkivfrågor. Flera talade för en stärkt rådgivning gällande t.ex. terminologi och sambandet mellan informationshantering och informationssäkerhet.

En annan uppfattning som förmedlades under mötet var att tillsynen sker för sällan. Medan andra tillsynsmyndigheter genomför myndighetsbesök varje eller vartannat år, kan det dröja sju, åtta år mellan besöken från Riksarkivet och då minskar arkivfrågornas aktualitet.

Behovet av uppdaterade föreskrifter påtalades under mötet. Om inte Riksarkivet kan leva upp till förväntningarna på aktualitet kan det enligt mötet diskuteras om verksamheten skulle bli effektivare om den delades upp i två delar. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) nämndes som alternativ att ta över delar av Riksarkivets uppdrag.

9.3.2 Önskemål rörande vissa mindre kommuner och regioners normering, tillsyn och rådgivning

Det har i ett par inskickade underlag till utredningen påtalats att för mindre kommuner kan arkivhanteringen vara en stor utmaning att leva upp till, framför allt i glesbygd. Det kan handla om att mindre kommuner inte har resurser, varken ekonomiska eller personella, att

[28] Statens jordbruksverk. Inspel, den 29 oktober 2018.
[29] Polismyndigheten. Svar på frågor från Arkivutredningen, den 6 mars 2019.
[30] Anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019.

upprätthålla den tänkta standarden. Enligt representanter från den kommunala sektorn saknar många mindre kommuner arkivutbildad personal, vilket påverkar förutsättningarna för att få en fungerande arkivverksamheten. Det finns också exempel på kommuner där tillsyn aldrig gjorts.[31]

I vissa fall efterfrågas mer riktlinjer och stöd från den statliga arkivmyndigheten, eller från någon annan statlig myndighet som t.ex. länsstyrelserna. Representanter från den kommunala och regionala sektorn har även föreslagit att Riksarkivet ska få ett utökat tillsynsansvar, dvs. att Riksarkivet ska inspektera arkivhanteringen i kommunerna och regionerna.[32] Det finns dock andra representanter som förespråkar att den nuvarande ordningen behålls, se avsnitt 9.3.4.

9.3.3 Önskemål om anpassning av reglering för kommunerna

Företrädare för den regionala och kommunala sektorn har påpekat att gällande reglering är omodern i fråga om vilken eller vilka instanser som kan vara kommunal arkivmyndighet samt utfärda föreskrifter. Bakgrunden är att för många regioner och kommuner har samverkan i olika former blivit vanligare, inte minst på arkivområdet.

Det är tre situationer vad gäller kommunal normering och tillsyn som en ny arkivlagstiftning bör ta höjd för enligt lämnade förslag till utredningen. Det handlar om att kunna utse en nämnd eller ett kommunalförbund som kommunal arkivmyndighet, att dela upp ansvaret som kommunal arkivmyndighet på flera instanser samt möjligheten att kunna delegera mandatet att utfärda föreskrifter.

Riksarkivet menar att tätare samarbete mellan kommuner är positivt för arkivverksamheten i sektorn, men att en del av de nya organisationsformerna kan komma i konflikt med det ansvar som en arkivmyndighet har enligt arkivlagen. Enligt Riksarkivet bör det preciseras vilken nämnd eller styrelse som kan utses till arkivmyndighet och vilka kvalifikationer den bör ha. Vidare anför Riksarkivet att en uppdelning av arkivmyndigheternas verksamheter, som t.ex. när ett kommunalförbund har utsetts att ansvara för en del av arkivet, stri-

[31] Underlag från kommunarkiven i Jämtlands län den 8 juli 2019.
[32] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Härnösand och underlag från kommunarkiv den 22 mars 2018.

der mot bestämmelsen i 4 § arkivlagen, eftersom ansvaret för arkivet inte får delas upp.[33]

Fullmäktige bör kunna delegera föreskriftsrätten

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor och kommunnätverk i Stockholmsområdet har uppmärksammat utredningen på att kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige bör kunna delegera till arkivmyndigheten att meddela föreskrifter om arkivvården, i vissa fall. Enligt gällande bestämmelser i arkivlagen är det inte möjligt.[34]

En gemensam nämnd eller kommunalförbund som arkivmyndighet

Enligt kommunalförbundet Sydarkivera har samverkan mellan olika kommuner och regioner blivit ett sätt att lösa utmaningar vad gäller rekryteringar och kompetensförsörjning och det kan också effektivisera den kommunala verksamheten. Samverkan sker bl.a. i form av gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Genom samverkan får kommunerna möjlighet till regelbunden arkivtillsyn, vilket är en förutsättning för att kunna utveckla effektiva rutiner och metoder för en långsiktigt hållbar informationsförsörjning. Samverkan ger även tillgång till olika kompetenser, råd och stöd och utbyte av erfarenheter.[35]

I princip alla former av kommunala uppgifter, både frivilliga och obligatoriska, kan överlämnas till ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Den nuvarande arkivlagen är enligt Sydarkivera inte anpassad till samverkansformer av detta slag. Genom att i en ny arkivlagstiftning införa tillägget att gemensam nämnd eller kommunalförbund också kan utses till arkivmyndighet skulle kommunallagen och arkivlagen harmoniera bättre med varandra anser Sydarkivera.[36]

[33] Riksarkivet. Riksarkivet, kommunerna och landstingen – Ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning.
[34] Underlag från kommunnätverken Berta och SoS den 29 maj 2019. Underlag från. Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor den 25 juli 2017.
[35] Underlag från Sydarkivera den 30 oktober 2018.
[36] a.a.

Behov av specialiserade kommunala arkivmyndigheter

Sydarkivera menar även att det behöver införas en möjlighet att dela upp kommunala arkivmyndigheter för att på så sätt åstadkomma en specialisering och möjliggöra en effektiv samverkan. Sydarkivera föreslår att kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige ska kunna få besluta om vilken arkivmyndighet som utför tillsyn enligt 7 § första stycket arkivlagen, vem som ansvarar för vården av arkivet enligt 4 § arkivlagen och förutsättningar för överlämnande av allmänna handlingar till enskilt organ enligt lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.[37]

9.3.4 Riksarkivets förslag om möjligheten att meddela föreskrifter för kommuner och landsting

Riksarkivet efterlyser i en skrivelse till utredningen en ökad tydlighet avseende ansvaret gentemot kommuner och landsting för att därmed skapa bättre förutsättningar för överblick över hela den offentliga informationsförsörjningen. Detta ryms enligt myndigheten även i ställningstaganden från regeringshåll om samverkan i den offentliga förvaltningen.[38]

Enligt Riksarkivet medför det stora antalet kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige en risk för en splittrad reglering där olika regelverk gäller i olika kommuner och landsting. Riksarkivet menar att det till viss del redan finns en möjlighet med statliga föreskrifter för kommunala arkivbildare enligt 2 och 3 §§ arkivförordningen. Myndigheten noterar vidare att även om myndighetens föreskrifter i huvudsak inte gäller för kommuner och landsting, används de ändå som stöd i verksamheten. Mot den bakgrunden anser Riksarkivet att en sammanhållen informationsförsörjning inom offentlig förvaltning kan förbättras genom att myndigheten får ett tydligare mandat när det gäller regelgivning och tillsyn.

Förslaget från Riksarkivet är att myndigheten ska få meddela föreskrifter för hela den offentliga förvaltningen, vilket är ett utökat mandat jämfört med nuläget. För att säkerställa inflytande från den kommunala och landstingskommunala sektorn föreslås att föreskrif-

[37] a.a.
[38] Riksarkivet. Riksarkivet, kommunerna och landstingen – Ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning.

ter som ska gälla för kommuner och landsting får meddelas först efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det finns exempel på motsvarande samråd med SKL på andra områden som påverkar kommunerna eller landstingen. Det skulle även medföra ett utpekat ansvar för SKL på arkivområdet.

Tillsynen av den kommunala och landstingskommunala sektorn ska, enligt Riksarkivets förslag, fortsatt utföras av respektive arkivmyndighet. Man föreslår även att den statliga myndigheten – tillsammans med den kommunala och landstingskommunala sektorn – får ansvar för att ta fram gemensamma strategier och metoder för tillsynen av regelefterlevnaden inom den offentliga sektorn.

Riksarkivet menar även att rådgivningen kan bli enhetligare och tydligare om Riksarkivet får möjlighet att meddela föreskrifter för kommuner och regioner. I dag är det enligt Riksarkivet ett problem att det inte finns en tydlig avgränsning för vilken typ av rådgivning Riksarkivet respektive övriga arkivmyndigheter ska bistå med. Det finns stora risker att rådgivningen blir överlappande och otydlig. I samband med att Riksarkivet får utökade uppgifter behöver det enligt myndigheten också säkerställas att det finns finansiering för de tillkommande uppgifterna. Samtidigt skulle förslaget, enligt Riksarkivet, innebära förenklingar och ökad effektivitet i andra delar av den offentliga sektorn och resurser bör därför kunna omfördelas. Myndigheten anser inte heller att principen om kommunalt självstyre behöver vara ett hinder.

Kommuner och regioners reaktioner på Riksarkivets förslag

Regionarkivet för Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad har reagerat på Riksarkivets förslag ovan och lämnat sina synpunkter i en skrivelse till utredningen.[39] Enligt Regionarkivet skulle statliga föreskrifter innebära en inskränkning i det kommunala självstyret. Inte heller instämmer Regionarkivet i påståendet att statliga föreskrifter skulle innebära sådana förenklingar och ökad effektivitet i den regionala och kommunala förvaltningen att det skulle möjliggöra omfördelningar till den statliga arkivmyndigheten. Utform-

[39] Regionarkivet för Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad. Komplettering till arkivutredningen den 5 mars 2019.

ningen av föreskrifter utgör en mycket liten del av de kommunala arkivverksamheternas totala kostnader.

Nätverken för kommunarkivarier i Stockholm anser att Riksarkivet ska ha en normgivande roll inom arkivområdet. Detta innebär att Riksarkivets författningar, strategier och metoder fortsatt ska vara rådgivande inom den kommunala sektorn. Det ska vara upp till varje kommun, och region att genom fullmäktigebeslut, i arkivreglemente eller motsvarande handling, besluta om kommunens arkivverksamhet ska följa Riksarkivets föreskrifter. Nätverken menar att Riksarkivets förslag skulle dränera kommunerna på arkivkompetens.[40]

Föreningen för arkivverksamma i landsting och kommuner (FALK) betonar i en skrivelse till utredningen det kommunala självstyret. FALK menar att kommuner och landsting måste få ha kvar möjligheten att själva besluta om sin arkivhantering eftersom arkivfrågorna är så pass komplexa och behoven ser så olika ut hos olika kommuner. FALK ser dock inga hinder mot en nationell samordning av de frågor som går att lösa nationellt och som bör hanteras på samma sätt oavsett var i Sverige informationen skapas. Enligt FALK bör Riksarkivets roll som en rådgivande kompetens stärkas. Samtidigt menar FALK att kommunernas självbestämmande är av en sådan juridisk vikt att det inte får finnas någon otydlighet om vem som bestämmer om arkiven. FALK föreslår att Riksarkivet ska kunna ställa krav på leverantörer av informationssystem (inte bara e-arkivsystem), i stället för att ställa normgivande krav direkt på kommunerna. Små myndigheter har svårt att själva kravställa i olika komplexa frågor. Riksarkivet kan därmed spela en betydelsefull roll i detta menar FALK.[41]

9.3.5 Önskemål om sanktionsmöjligheter

Riksarkivet har lyft frågan om sanktionsmöjligheter i ett par underlag. Myndigheten anger att en ny lagreglerad sanktionsmöjlighet vid bristande arkivvård bör utredas. Detta i förhållande till den möjlighet till sanktion som finns i dag, dvs. ensidigt beslut om övertagande

[40] Underlag från kommunnätverken Berta och SoS den 29 maj 2019.
[41] Underlag från FALK den 2 juli 2019.

enligt 9 § andra stycket arkivlagen, som kan beslutas när myndigheterna inte följer bestämmelserna om arkivvård.[42]

Även ett par kommunala arkivmyndigheter har fört fram önskemål om någon slags sanktioner i de fall då arkivlagstiftning inte efterlevs.[43]

9.3.6 Behov av proaktiva åtgärder

Ett par representanter från kommuner och regioner har uttryckt att det finns ett större behov för arkivmyndigheterna att arbeta proaktivt i stället för att enbart inspektera myndigheternas arkivförvaltning i efterhand. Stadsarkivet i Västerås stad menar bl.a. att möjligheten att i förväg kravställa och arbeta strategiskt med bevarande- och gallringsfrågor, särskilt rörande elektroniska handlingar, är avgörande för att få en informationshantering av god kvalitet.[44] Liknande synpunkter har lämnats från Regionarkivet Skåne, Regionarkivet Stockholm och Stockholms stadsarkiv. Det är bl.a. det reaktiva förhållningssättet som ifrågasätts. Med reaktiv avses att man inväntar framställningar från myndigheterna i stället för att ta ett helhetsgrepp på myndigheternas informationsförvaltning.

Ett proaktivt arbetssätt innebär att vara mer tillgänglig och styra och stödja myndigheterna i arkivbildningsfasen. Arkivmyndigheterna ser även att man bör ha ett bredare perspektiv och ha fler generella föreskrifter och riktlinjer för gemensamma eller likartade processer i förvaltningen. När allt kommer omkring handlar det om att arkivmyndigheterna ska inta en roll som ”gör det lätt för myndigheterna att göra rätt”.

9.4 Gällande rätt avseende normering, tillsyn och rådgivning

Arkivlagen innehåller bestämmelser om arkivmyndigheternas tillsynsuppdrag. De uppdragen är utformade på ett liknande sätt. När det gäller normering får den statliga arkivmyndigheten genom bemyndiganden

[42] Riksarkivet. Överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet och Riksarkivet, Inför översyn av arkivområdet och Riksarkivets roll och uppgifter.
[43] Underlag från Uppsala stadsarkiv den 23 juli 2019. Underlag från nätverken Berta och SoS den 29 maj 2019.
[44] Stadsarkivet Västerås stad. Synpunkter på rapport från arkivutredningen den 13 juni 2019.

i arkivförordningen meddela föreskrifter om bl.a. myndigheternas arkivvård. Arkivmyndigheterna i kommuner och regioner har inte något motsvarande uppdrag i arkivlagstiftningen. Enligt 16 § arkivlagen får däremot kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. I arkivlagen och arkivförordningen finns inga uttryckliga bestämmelser om arkivmyndigheternas rådgivning till myndigheterna. Riksarkivet ska enligt sin instruktion ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för en enhetlighet och samordning mellan den statliga och kommunala arkivhanteringen.

9.4.1 Bemyndiganden till den statliga arkivmyndigheten

För den statliga arkivmyndigheten gäller en mer detaljerad rätt att meddela föreskrifter som anges i arkivförordningen Rätten gäller i vissa fall med reservation för att regeringen inte föreskriver annat. Enligt bestämmelser i arkivförordningen får Riksarkivet meddela föreskrifter om:

- godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmedel (2 §),
- vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet (2 §),
- om när en handling ska anses vara arkiverad (3 §),
- om hos vilken myndighet en upptagning för automatisk databehandling som är tillgänglig för flera myndigheter ska bilda arkiv, om en eller flera statliga myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av upptagningen (4 §)[45]

Under rubriken Bestämmelser för statliga myndigheter har Riksarkivet ytterligare bemyndiganden som innebär att myndigheten får meddela föreskrifter om:

[45] Riksarkivet får meddela motsvarande föreskrifter för enskilda organ i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Detsamma gäller för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring m.m.

– användande av skrivmateriel och förvaringsmedel,
– arkivvården,
– överlämnande av hela arkivet eller delar därav till en annan myndighet eller till en arkivmyndighet,
– återlämnande av handlingar.

Riksarkivet får även meddela föreskrifter om gallring, och om föreskrifter saknas får Riksarkivet meddela särskilda beslut om gallring (12 §). Vidare får Riksarkivet meddela föreskrifter om utlåning av arkivhandlingar i andra fall än vad som avses i 7 § (16 §). Av 7 § framgår att en myndighet får låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål.

De möjligheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§ arkivförordningen innebär att Riksarkivet får meddela vissa föreskrifter som omfattar hela den offentliga sektorn.

9.4.2 Kommunala föreskrifter om arkivvården

Enligt 16 § arkivlagen (1990:782) får landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården inom regionen respektive kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Det är således fullmäktiges ansvar att besluta regleringen av arkivvården i kommuner och landsting.

Som framgått ovan har det framförts önskemål om att fullmäktige ska kunna delegera rätten att meddela föreskrifter. Av 5 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) framgår att fullmäktige får uppdra åt (delegera till) en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I bestämmelsen sägs emellertid att fullmäktige inte får delegera beslutanderätten om det enligt lag eller annan författning är fullmäktige som ska avgöra ett visst ärende. Eftersom det står i 16 § arkivlagen att fullmäktige har rätt att meddela föreskrifter, har det hindrat fullmäktige att vidaredelegera den rätten.

9.4.3 Regleringen av tillsynsverksamheten

Arkivmyndigheternas tillsynsuppdrag framgår av arkivlagen. Enligt 7 § arkivlagen ska det finnas arkivmyndigheter som kontrollerar att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen. Enligt 5 § arkivförordningen ska arkiven regelbundet inspekteras av arkivmyndigheterna. I arkivlagstiftningen finns inga bestämmelser om möjligheter för arkivmyndigheterna att förelägga om åtgärder om de i tillsynen uppmärksammar brister i myndigheternas arkivvård.

Den statliga arkivmyndigheten ska enligt 8 § arkivlagen svara för tillsynen av statliga myndigheter och vissa andra organ. Av 8 § arkivförordningen framgår att Riksarkivet är den statliga arkivmyndigheten Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.[46]

9.4.4 Rådgivningen

Arkivmyndigheterna har inte något uttryckligt uppdrag att ge myndigheterna råd i arkivfrågor. Den statliga arkivmyndigheten har däremot olika slags rådgivningsuppdrag i sin instruktion. Av 4 § 3 förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet framgår att myndigheten ska ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala arkivhanteringen. Vidare framgår av 11 § att Riksarkivet får ge råd till enskilda i arkivfrågor.

[46] Kommunstyrelsen är den nämnd som ansvarar för samordningen av arbetet i alla nämnder i kommunen. Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och väljer ledamöter i kommunens nämnder, som är kommunens högsta verkställande organ. Motsvarande gäller för regioner (tidigare benämnda landsting), dvs. regionfullmäktige är regionens högsta beslutande organ.

9.5 Förutsättningar och möjligheter för statlig normering och tillsyn i kommuner och regioner

I tidigare avsnitt har redogjorts för förslagen om en alternativ ansvarsfördelning när det gäller normering och när det gäller tillsyn. Ett förslag handlar om den statliga arkivmyndigheten ska få meddela föreskrifter för kommuner och regioner. Ett annat förslag innebär att den statliga arkivmyndigheten ska ta över tillsynsansvaret över arkivförvaltningen i kommuner och regioner. I detta sammanhang har representanter från den kommunala sektorn uttryckt att en förändrad ordning skulle stå i strid med principen om det kommunala självstyret.[47] Nedan redovisas grunderna för det kommunala självstyret.

9.5.1 Den kommunala proportionalitetsprincipen

Kommunallagens bestämmelse om den kommunala självstyrelsen skrevs in i 1991 års kommunallag (1991:900), som föregick den nuvarande kommunallagen. Den närmare innebörden i bestämmelsen framgår av förarbetena till 1991 års lag. Där anges att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och det klargörs att principen gäller för all kommunal verksamhet. Samtidigt kan den kommunala självstyrelsen aldrig vara total. Regeringsformen ger stöd för riksdagen att genom lag bestämma grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Riksdagen bestämmer också deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs därmed ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.[48]

När staten överväger att reglera kommunal verksamhet ska en proportionalitetsprincip tillämpas. Det är fastslaget i 14 kap. 3 § regeringsformen: ”En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.”

[47] Båda begreppen ”kommunalt självstyre” och ”kommunala självstyrelsen” används i styrande dokument. Utredningen använder primärt den första formuleringen.
[48] En ny kommunallag (prop. 1990/91:117), s. 22–23. Proportionalitetsprincipen beskrivs även i rapporten Statskontoret (2011:17) Kommunalt självstyre och proportionalitet.

Statskontoret fick i december 2010 i uppdrag av regeringen att ta fram underlag rörande proportionalitetsbedömningar av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. I den rapport som lämnades i juni 2011 pekar man på att det går att urskilja ett antal frågeställningar som är särskilt viktiga att beakta när konsekvenserna för kommunal självstyrelse ska analyseras. En av de frågeställningar som särskilt bör beaktas är om förslaget innebär statlig tillsyn över kommunal verksamhet.[49]

I ett andra steg i proportionalitetsbedömningen är frågan om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. I Statskontorets rapport pekar man på att den kommunala självstyrelsen inte sällan ställs mot andra intressen. Då gäller det att finna en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen. Bland de värden som kan tillgodoses genom kommunal självstyrelse finns främst demokrativärden och effektivitetsvärden. På samma sätt finns det ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en lagreglering som inskränker självstyrelsen. Exempel på sådana värden är demokrati, samhällsekonomisk stabilitet, rättssäkerhet, effektivitet och likvärdighet.

9.5.2 Den kommunala finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen tillämpas sedan 1993 för statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet.[50] Principen utgår från att kommuner och landsting inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera statliga beslut och den gäller när riksdag, regering eller myndighet beslutar om att ändra reglerna för den kommunala verksamheten.

En reglering enligt finansieringsprincipen görs normalt vid ett tillfälle och ska utgå från gällande pris- och volymnivå. Retroaktiva regleringar görs inte. Regleringen beräknas i kronor per invånare och avser hela kommun- respektive landstingskollektivet. Det är vidare

[49] Statskontoret (2011:17), s. 8–9 och s. 64–66.

[50] Beskrivningen av den kommunala finansieringsprincipen bygger på uppgifter i foldern Finansieringsprincipen, hämtad från webbplatsen för SKL i januari 2019. I 2007 års vårproposition (prop. 2006/07:100), s. 221–222) beskriver regeringen hur en informell arbetsgrupp med tjänstemän från Regeringskansliet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet producerat detta gemensamma informationsmaterial om den kommunala finansieringsprincipen i syfte att underlätta beredningen mellan företrädare för staten respektive kommuner och landsting.

viktigt att hänsyn tas till kommuners och landstings planeringsförutsättningar. Ju större förändring desto längre planeringshorisonter. Om en statlig reform eller åtgärd t.ex. ska införas den 1 januari 2021 bör beslutet fattas före sommaren 2020. Endast i undantagsfall kan förslag läggas i eller i anslutning till budgetpropositionen i september.

9.5.3 Statlig normering och tillsyn över kommunala verksamheter

Det finns flera aspekter att ta hänsyn till när det gäller frågan om statlig normering och tillsyn av kommuner och regioner och deras verksamheter. Det finns ändå flera myndigheter vars uppdrag och verksamheter påverkar eller ingriper i kommunernas och regionernas angelägenheter eller verksamheter. Statskontoret har i sin årliga uppföljning av den statliga styrningen över kommuner och landsting konstaterat att den statliga styrningen på senare år har ökat i omfattning och detaljeringsgrad. Olika slags styrmedel används som bl.a. regelstyrning, ekonomisk styrning, kunskapsstyrning, styrning med mål- och inriktningsdokument. Kunskapsstyrningen är en av de styrformer som ökat mest och innebär att staten på olika sätt förmedlar kunskap som är tänkt att påverka kommunernas och landstingens verksamhet. Det kan t.ex. handla om riktlinjer, vägledningar, handböcker och utbildningar.[51]

Enligt Statskontoret utövar omkring 50 statliga myndigheter någon form av styrning över kommuner och landsting. I första hand omfattas verksamheter inom områdena skola, vård och omsorg. Cirka 20 myndigheter utfärdar föreskrifter för den kommunala sektorn. Ungefär lika många utövar tillsyn.[52]

Regelstyrning

Av Statskontorets uppföljningsrapport framgår att staten har stora möjligheter att styra kommunerna genom lagstiftning, förordningar och myndighetsföreskrifter. Vidare konstaterar myndigheten att sådan styrning också sker i stor omfattning, framför allt genom myn-

[51] Statskontoret. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018.
[52] Statskontoret. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.

digheternas förtydligande av lagstiftningen genom föreskrifter, allmänna råd och annan mjukare styrning. En konsekvens av en regelstyrning som blir alltmer detaljerad innebär att kommunernas och landstingens möjligheter begränsas att utifrån de egna förutsättningarna bedriva verksamheten så ändamålsenligt som möjligt.[53]

Tillsyn

Statlig tillsyn av kommunal verksamhet beskrivs som ett redskap för staten att sträva efter en likvärdighet i servicen till medborgarna. Enligt Statskontoret har kommunerna och landstingen stor acceptans för tillsyn som styrmedel. Nya tillsynsformer som har fokus på verksamhetsutveckling och vägledning uppfattas också som positivt. Kommunerna och landstingen önskar också mer stöd och vägledning av tillsynsmyndigheterna. Samtidigt skapar tillsynen ett omfattande administrativt arbete.[54]

Tillsynsvägledning

En annan form är tillsynsvägledning som används där tillsynen utförs av mer än ett organ. En myndighet bör i sådana fall få ett tillsynsvägledningsansvar, ett slags samordningsansvar över tillsynen, och bör även få meddela föreskrifter kring tillsynen. Tillsynsvägledning är tänkt att användas inom områden där inte enbart rikstäckande statliga myndigheter utför tillsynen, utan där även länsstyrelser, kommuner eller enskilda tillsynsorgan har tillsyn.[55]

9.6 Sanktioner

En sanktion är ett tvångsmedel, avsett som reaktion mot ett icke rättsenligt handlande. Exempel på sanktioner är straff, vite, sanktionsavgifter och skadestånd. Riksarkivet har i en skrivelse till Kulturdepartementet påpekat att man i praktiken saknar sanktionsmöjligheter om en myndighet inte uppfyller regelverket. Riksarkivet kan dock i enlighet med 9 § arkivlagen under vissa förutsättningar fatta

[53] a.a.
[54] a.a.
[55] En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr 2009/10:79).

ett ensidigt beslut om övertagande av en myndighets arkiv. Denna möjlighet har emellertid enligt uppgift aldrig använts. Skälet till att så inte har skett är att myndigheten ofta behöver handlingarna i sin handläggning och att Riksarkivet i så fall skulle behöva lämna ut handlingar till myndigheten. Riksarkivet har framställt ett önskemål om att utredningen ska se över sanktionsmöjligheterna och utreda en ny lagreglerad sanktionsmöjlighet vid bristande arkivvård.

De sanktionsmöjligheter som staten normalt kan använda sig av är bl.a. straff, sanktionsavgifter och vite. I detta sammanhang är sanktionen avsedd att träffa en juridisk person eller en myndighet och inte en fysisk person. Enligt svensk rätt kan straffansvar endast träffa fysiska personer vilket utesluter införande av straff. Således är sanktionsavgifter och viten de sanktioner som kan komma i fråga.

9.6.1 Sanktionsavgifter

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som kan drabba en fysisk eller juridisk person som inte följt gällande bestämmelser inom ett särskilt rättsområde. Här avses således en straffliknande ekonomisk sanktion med ett avskräckande och bestraffande syfte. Man kan därmed säga att sanktionsavgifterna intar en mellanställning mellan egentliga avgifter och brottspåföljder. Ett av de viktigaste skälen för att utfärda sanktionsavgifter är att lagstiftaren velat öka regelefterlevnaden inom vissa särskilda områden.

Riktlinjer för sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter har använts som sanktionsform under lång tid. Införandet av skattetillägg i början av 1970-talet brukar ses som inledningen på en mer allmän användning av sanktionsavgift som sanktionsform. Inledningsvis fanns det inga riktlinjer för hur sanktionsavgifter skulle utformas och användas. I propositionen 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet) lade regeringen emellertid fram riktlinjer för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas. Riktlinjerna i propositionen har sedan kommit att ligga till grund för förslagen i olika lagstiftningsärenden och tillämpas alltjämt. Riktlinjerna kan sammanfattas enligt följande.

– Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden.
– Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
– Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
– Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar.
– Att ta ut sanktionsavgifter kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till domstol.

Riktlinjerna tar sikte på sanktioner med vinstbegränsande syfte. De brukar dock också läggas till grund för utformningen av sådana sanktionssystem som har ett bestraffande syfte.

Var används sanktionsavgifter?

Sanktionsavgifter finns inom ett antal olika rättsområden. Det finns olika slags sanktionsavgifter: skattetillägg, överlastavgift, sanktionsavgift vid olovligt byggande, övertidsavgift, konkurrensskadeavgift, sanktionsavgift i yrkesmässigt fiske etc. I de flesta fall rör det sig om en sanktion i näringsverksamhet.

Det allmänna

Sanktionsavgifter tillfaller staten (eller undantagsvis en kommun). Om det allmänna påförs sanktionsavgifter skulle man egentligen kunna se det som ett slags rundgång i det monetära systemet. Sanktionsavgift kan emellertid tas ut av myndigheter på vissa områden. Hit hör bl.a. miljösanktionsavgift enligt miljöbalken (1998:808) och förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Enligt praxis tas dock inte miljösanktionsavgift ut av myndigheter om överträdelsen skett vid myndighetsutövning.

Det finns också exempel på sanktionsavgifter som riktar sig särskilt mot myndigheter. Enligt 21 kap. 1 § 3 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling får allmän förvaltningsdomstol vid otillåten direktupphandling besluta att en upphandlande myndighet ska betala upphandlingsskadeavgift. Bestämmelsen har sin grund i de två s.k. rättsmedelsdirektiven som syftar till att säkerställa efterlevnaden av upphandlingsreglerna.

Även den sanktionsavgift som finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning bygger på den gemensamma unionsrätten. Det är en ny administrativ sanktionsavgift som införts vid överträdelser av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Denna sanktion har emellertid inget vinstbegränsningssyfte utan är avsedd att stärka verkställigheten av förordningen. Huvudsyftet med EU:s dataskyddsförordning är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Den som bryter mot bestämmelserna och därmed kränker den personliga integriteten kan således åläggas en sanktionsavgift.

9.6.2 Viten

Även vitet kan ses som ett påtryckningsmedel för att gällande regler ska följas. Avsikten med ett vite är således också att öka regelefterlevnaden inom ett visst område.

Bestämmelser om vite är vanligtvis utformade så att en myndighets föreläggande om en särskild åtgärd kan förenas med vite om föreläggandet inte följs.

Var används vitet?

Möjligheten att förena ett föreläggande med ett vite finns även det inom många skilda rättsområden, exempelvis socialtjänstlagen (2001:453), livsmedelslagen (2006:804), arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument, lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Hur bestäms vitet?

När ett vite föreläggs ska det enligt 3 § lagen (1985:206) om viten, kallad viteslagen, fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom eller henne att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Med omständigheterna i övrigt avses bl.a. kostnaderna för föreläggandets fullgörande och omfattningen av de åtgärder som krävs. Beloppet bör vidare bestämmas med hänsyn till hur angeläget det är att föreläggandet följs. Om föreläggandet avser att tillgodose ett betydelsefullt samhällsintresse kan ett högre belopp vara motiverat. Myndigheterna kan inom ramen för 3 § viteslagen bestämma hur högt eller lågt belopp som helst. Vitet ska som huvudregel fastställas till ett bestämt belopp.

Det allmänna

Det anses vara en vedertagen princip att staten inte ska föreläggas vite. Det kan emellertid förekomma att ett vitesföreläggande riktas även mot staten. Så är exempelvis fallet när staten har åtaganden i

egenskap av arbetsgivare. I förarbetena till ändrade tillsynsbestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) anförs:

> Regeringen uttalade i förarbetena till den tidigare lagen (1999:130) om diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (prop. 1999/2000:143) bl.a. att det inte var motiverat att särbehandla statliga arbetsgivare eftersom frågorna om jämställdhet och mångfald i arbetslivet var av sådan vikt. Den vedertagna principen om att staten inte föreläggs vite borde därför frångås, ansåg regeringen.[56]

I propositionen framförs vidare:

> Regeringen anser att frågan om effektiva sanktioner för att förebygga skador och ohälsa i arbetslivet även på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet är av sådan vikt att den restriktiva inställningen till att förelägga staten vite bör frångås. Krav som ställs mot statliga arbetsgivare bör kunna genomdrivas med samma medel som mot andra arbetsgivare.[57]

Nya bestämmelser om föreläggande och vite infördes i 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

Å andra sidan har det i vissa fall uttryckligen uttalats att det inte är nödvändigt med vite för statliga myndigheter. I förarbetena till lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service sägs exempelvis:

> Frågan om vite mot staten är inte reglerad i lagen (1985:206) om viten. Vid lagens tillkomst uttryckte Lagrådet önskemål om att frågan om huruvida vitesförelägganden kan riktas mot staten borde lösas i lagen, men departementschefen ansåg att frågan borde överlämnas åt rättstillämpningen (prop. 1984/85:96 s. 98 f.). Det är en vedertagen princip att vitesförelägganden som utgångspunkt inte ska riktas staten. Som skäl brukar framhållas att det är staten som uppbär utdömda vitesbelopp och att det därmed skulle vara uteslutet att rikta ett vitesföreläggande mot en statlig myndighet. I vissa författningar, exempelvis diskrimineringslagen, finns uttryckligt undantag i form av lagstöd för att ett föreläggande som riktas mot staten får förenas med vite. Detta förutsätter emellertid att det finns starka skäl i form av t.ex. ett särskilt skyddsintresse som motiverar att man frångår huvudregeln (se t.ex. prop. 1999/2000:143 s. 95). Regeringen delar den bedömning som görs i promemorian och anser inte att det inom det nu aktuella området finns skäl som motiverar ett avsteg från huvudregeln. Det får vidare förutsättas att om det går så långt att en statlig myndighet föreläggs att åtgärda brister kommer myndigheten följa ett sådant föreläggande utan att hot om

[56] Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna (prop. 2012/13:143), s. 68.
[57] a.a.

> sanktioner är behövliga. Sammantaget anser regeringen att förelägganden mot statliga myndigheter enligt den föreslagna lagen därmed inte bör gå att förena med vite.[58]

Det infördes inte några bestämmelser om vite för staten i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.

9.7 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens bedömningar och förslag angående normering, tillsyn och rådgivning utgår från att ansvarsfördelningen mellan den statliga och kommunala sektorn ska vara tydlig. Överväganden baseras också på vilka metoder som bedöms vara mest ändamålsenliga för att få en väl fungerande arkivförvaltning.

9.7.1 Ansvarsfördelningen mellan den statliga arkivmyndigheten och kommuner och regioner

Bedömning: Den statliga arkivmyndighetens rätt att meddela föreskrifter för kommuner och regioner bör inte utökas.

Den statliga arkivmyndigheten bör inte heller utöva tillsyn över arkivförvaltningen i kommuner och regioner.

Av bakgrundsbeskrivning framgår att utredningen tagit del av olika synpunkter kring normerings- och tillsynsverksamheterna. Många gånger har det handlat om ansvarsfrågan, i första hand om huruvida den statliga arkivmyndigheten ska ta över ansvaret för antingen normeringen eller tillsynen eller både och.

Normeringen

Riksarkivet har föreslagit att myndigheten ska få möjlighet att meddela föreskrifter för kommuner och regioner. Enligt myndigheten behövs det ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning. Mängden kommunala arkivreglementen bedöms medföra en risk för en splittrad regleringen inom den offentliga förvaltningen.

[58] Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (prop. 2017/18:299), s. 68.

Riksarkivet har dock inte föreslagit att myndigheten ska ta över tillsynsuppdraget.

Representanter från den kommunala arkivsektorn, som t.ex. intresseorganisationen Föreningen arkivverksamma i landsting och kommun (FALK), invänder mot förslaget. En statlig normering bedöms inskränka det kommunala självstyret. Vissa anser att en statlig normering på området är obehövlig. Däremot efterfrågas mer samordning och vägledning från den statliga arkivmyndigheten.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att det finns stora skillnader mellan små och stora kommuner och regioner. I flera större kommuner och regioner finns aktuella föreskrifter som är anpassade till verksamheten. Flertalet kommuner och regioner bildar kommunalförbund där det sker en gemensam styrning och hantering av de ingående kommunernas och regionernas elektroniska handlingar. Det finns också exempel på kommuner och regioner där det finns brister i hanteringen av allmänna handlingar och i arkivförvaltningen.

Utredningen bedömer att det kan finnas en risk för en splittrad reglering eftersom samma slags handlingar kan hanteras på skilda sätt. Samtidigt finns det flera exempel på samverkan och erfarenhetsutbyten som skapar förutsättningar för en enhetlig reglering. Det är vidare tveksamt om en statlig normering skulle motverka de brister som uppmärksammats i vissa kommuner och regioner. Det är inte heller säkert att bristerna skulle minska om Riksarkivet skulle få svara för en tillsynsvägledning. En ökad vägledning, samordning och rådgivning i gemensamma frågor kan däremot vara ett lämpligt sätt att öka enhetligheten inom sektorn och ge stöd till de kommuner och regioner som behöver. Utredningen återkommer till de frågorna i avsnitt 9.7.5. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det i nuläget inte finns anledning att ändra på den nuvarande ordningen vad gäller normeringen.

Tillsynen

Arkivmyndigheternas tillsyn syftar till att kontrollera myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning. Som framgått ovan finns det synpunkter på hur den statliga arkivmyndigheten och vissa kommunala arkivmyndigheter hanterar sitt tillsynsuppdrag. I den kommunala arkivsektorn finns det exempel på kommuner där arkiven

aldrig har inspekterats. Mot bakgrund av de uppmärksammade bristerna i kommunernas tillsyn har representanter från den kommunala arkivsektorn föreslagit att den statliga arkivmyndigheten ska utöva tillsyn i kommuner och regioner. Som framgått tidigare har Riksarkivet inte gett uttryck för någon sådan utökad uppgift.

Enligt utredningens bedömning är det allvarligt att det finns brister i tillsynen. Det skulle kunna innebära att allmänna handlingar inte tas om hand för bevarande, eller redovisas i arkivredovisningen. Handlingarna blir då varken sökbara eller användbara. Om eventuella brister inte uppmärksammas i tid kan det leda till att information som är av betydelse för den enskilde, för förvaltningen, rättskipningen eller forskningen går förlorad. Allmänhetens insynsmöjligheter kan då försvåras. Likaså begränsas myndigheternas samt forskningens och andra användares behov av att få tillgång till myndigheters information.

Tillsynen är med andra ord en viktig uppgift. Samtidigt bedömer utredningen att arkivmyndigheterna bör arbeta mer proaktivt med exempelvis rådgivning för att underlätta för myndigheterna att få en fungerade arkivhantering. Utredningen bedömer också att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl för att föreslå att den statliga arkivmyndigheten ska utöva tillsyn i kommuner och regioner. Det är också tveksamt om en statlig tillsyn skulle motverka eller minska de brister som förekommer. Utredningen bedömer därför att arkivlagen inte ska ändras i fråga om tillsyn.

9.7.2 Arkivlagens bestämmelser om kommuner och regioner

Bedömning: Arkivlagens bestämmelser om arkivmyndigheter i kommuner och regioner bör inte ändras.

Representanter från den kommunala arkivsektorn har uttryckt önskemål om att det ska tydliggöras i arkivlagen att även en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund kan utses till arkivmyndighet. Det har även föreslagits att arkivmyndighetens uppgifter bör kunna delas upp på flera arkivmyndigheter i kommunerna eller regionerna för att åstadkomma en specialisering. En specialisering skulle t.ex. kunna innebära att en arkivmyndighet ansvarar för tillsynen medan

en annan ansvarar för att ta emot de arkiv som överlämnas till arkivmyndigheten alternativt att ansvaret delas efter olika materialtyper.

I kapitel 4 beskriver utredningen kortfattat organiseringen av arkivmyndigheter i kommuner och regioner. Där framgår att arkivmyndighetens uppgifter ofta utförs av en kommunal myndighet, kommun-arkivet eller regionarkivet. Dessa myndigheter verkställer eller utför arkivmyndighetens uppgifter såsom att utöva tillsyn och ta emot, bevara och vårda överlämnade arkiv.

I den kommunala sektorn finns olika exempel på samverkan i bl.a. kommunalförbund. Uppgifterna kan skifta mellan de olika kommunalförbunden. I vissa fall ansvarar kommunalförbundet för att tillhandahålla en e-arkivlösning som mellanarkiv eller slutarkiv. I andra fall utövar kommunalförbundet även tillsyn över de ingående kommunernas arkivhantering.

Av 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) framgår att kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Likaså får kommunerna och landstingen besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting, 3 kap. 9 § samma lag. Det finns således inget hinder mot att kommuner och regioner går samman och bildar ett kommunalförbund som därigenom får ett visst ansvar för någon del eller samtliga delar av arkivmyndighetens uppgifter. Något förtydligande att även kommunalförbund eller gemensamma nämnder kan vara arkivmyndigheter är inte behövligt. I fråga om specialisering av arkivmyndigheternas uppgifter anser utredningen att en sådan uppdelning som föreslagits av t.ex. tillsynsansvar och bevarandeansvar inte är ändamålsenlig. Att dela upp bevarandeansvaret har redan kommit att genomföras i praktiken. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att regleringen om arkivmyndigheter i kommuner och regioner i arkivlagen inte ska ändras.

9.7.3 Förtydliganden om föreskrifter i arkivlagen

Förslag: Den statliga arkivmyndighetens bemyndiganden ska få en grund i arkivlagen. Bestämmelserna om vilka skyldigheter kommunerna och regionerna har i enlighet med arkivlagen ska också förtydligas.

Enligt gällande bestämmelser har den statliga arkivmyndigheten genom olika bemyndiganden i arkivförordningen rätt att meddela föreskrifter på arkivområdet som ska tillämpas av myndighetens tillsynsobjekt. Genom vissa bemyndiganden får dock Riksarkivet meddela föreskrifter som även ska tillämpas av kommuner och regioner. Av 16 § arkivlagen framgår att kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen eller landstinget.

Riksarkivets bemyndiganden i arkivlagstiftningen

Utredningen föreslår att grunden för Riksarkivets bemyndiganden ska tydliggöras i arkivlagen. Vidare ska myndighetens bemyndiganden i arkivförordningen förtydligas och bestämmelserna ska få en modernare men striktare formulering. Det ska vara tydligt att Riksarkivet endast i vissa fall får meddela föreskrifter för kommuner och regioner: föreskrifter som Riksarkivet meddelar i enlighet med 2 och 3 §§ arkivförordning omfattar även kommuner och regioner. Riksarkivets bemyndiganden ska inte utökas till fler områden. Det finns naturligtvis inget som hindrar kommuner och regioner att följa Riksarkivets övriga föreskrifter.

Riktlinjer om arkiv i kommuner och regioner

Utredningen föreslår att gällande bestämmelse i 16 § arkivlagen ska ändras eftersom den har tolkats som ett bemyndigande till kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige att meddela föreskrifter om arkivvården. En sådan delegation är emellertid inte möjlig. Det kommer således framdeles vara en rent kommunal angelägenhet att meddela regler, riktlinjer eller reglementen för de kommunala myndigheternas arkivförvaltning.

9.7.4 Förelägganden vid brister

Förslag: Det ska av arkivlagen framgå att den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma tillrätta med brister i arkivförvaltningen.

Den statliga arkivmyndigheten föreslås även få förelägga ett organ som står under dess tillsyn att inkomma med en plan om återlämnande eller överlämnande arkiv.

Regeringen har i en särskild skrivelse framhållit att det för tillsynens effektivitet är grundläggande att tillsynsmyndigheter har tillgång till författningsreglerade möjligheter till ingripanden. Om möjligheter till ingripande helt saknas kan tillsynens effektivitet minska. Regeringen anger även att ett tillsynsorgan bör ha en möjlighet att besluta om förelägganden i enskilda fall, s.k. åtgärdsförelägganden. Sanktioner vid tillsyn bör dock vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna.[59] I skrivelsen sägs vidare att:

> För en hög regelefterlevnad på lång sikt är det viktigt att kontakterna mellan tillsynsorganen och de objektsansvariga sker med förtroende och respekt, vilket främjas av ett stort inslag av dialog. En sådan dialog bör bejakas. Innan ett ingripande görs kan det därför i vissa fall vara aktuellt med påpekanden och rekommendationer för att få till stånd en frivillig rättelse.

Enligt utredningens mening är det olyckligt att det förekommer brister i myndigheternas arkivförvaltning. Allvarliga brister i arkivförvaltningen kan i värsta fall medföra att handlingarna förstörs eller inte kan hållas lätt åtkomliga. Det kan i sin tur innebära att rätten till insyn försvåras eller att den framtida tillgången till kulturarvet försämras. Så kan även bli fallet om myndigheterna inte överlämnar sina arkiv eller överlämnar ofullständiga eller defekta arkiv.

Systemet med sanktioner används framför allt vid tillsynsförfaranden. Sanktioner, oavsett av vilket slag, används för att avskräcka och straffa, främst i näringsverksamhet. Frågan om vilka sanktioner som kan vara aktuella i samband med tillsynsverksamhet påverkas främst av i vilken egenskap som det allmänna, här staten, uppträder. Staten kan var ägare till exempelvis fordon och fastigheter och vara

[59] En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79), s. 42.

arbetsgivare. Att staten inte undantas från ett system med sanktionsavgifter eller viten kan då anses vara mer motiverat och rättvist. I förarbetena till flera bestämmelser om sanktionsavgift och vite gör lagstiftaren också den bedömningen att påföljderna bör vara desamma för staten som för andra organ och att staten inte bör undantas från ett sanktionssystem.

Utredningen har förståelse för Riksarkivets önskemål om att ges möjlighet att besluta om sanktionsavgifter vid brister i myndigheternas arkivförvaltning och om myndigheterna försummar att inkomma med en föreskriven plan om återlämnande eller överlämnande av arkiv. Utredningen har dock inte kunnat konstatera att det förekommer omfattande brister i myndigheternas arkivförvaltning. Några statliga myndigheter har emellertid uppgivit att Riksarkivets inspektioner sker för sällan. Man saknar kontinuitet, uppföljning och rådgivning.

Även om följderna av en bristande arkivförvaltning kan bli kritiska för samhället i stort, menar utredningen att bristerna inte är av den omfattningen och den svårighetgraden att det kan motivera sanktionsavgifter eller viten. Om ett system med sanktionsavgift eller vite införs i arkivlagen skulle åtgärden dessutom endast träffa myndigheter – inte privaträttsliga objekt. Som framgått är en sådan ordning ovanlig i offentligrättsliga sammanhang. Enligt utredningens bedömning kan bristerna i arkivförvaltningen hanteras genom andra åtgärder, som det utvidgade rådgivningsuppdrag till arkivmyndigheterna som utredningen föreslår ovan.

Utredningen ansluter sig till vad regeringen tidigare yttrat och menar att en utökad rådgivning och fler främjandeinsatser, som vägledningar, seminarier och kurser, bör vara en lämpligare väg att gå för att komma till rätta med brister i arkivförvaltningen. Den statliga arkivmyndigheten bör med andra ord arbeta för att det ska vara lätt för myndigheterna att göra rätt.

Utredningen anser dock att något slags påtryckningsmedel ändå behövs men att ett förfarande med åtgärdsförelägganden är mer rimligt. Utredningen föreslår därför att detta möjliggörs genom en ändring i arkivlagen.

9.7.5 Ett tydligare rådgivningsuppdrag till arkivmyndigheterna

Förslag: Det ska av arkivlagen framgå att arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn.

Den statliga arkivmyndigheten ska även få i uppgift att analysera omvärldsutvecklingen inom sitt ansvarsområde. Uppgiften ska regleras i Riksarkivets instruktion. Myndigheten tillförs 2 miljoner kronor för uppgiften.

I den gällande arkivlagen saknas bestämmelser om rådgivning till myndigheterna. Arkivmyndigheterna har många gånger tagit på sig en främjande- eller rådgivanderoll för att underlätta bl.a. tillämpningen av arkivföreskrifterna. Av de underlag och synpunkter som utredningen har tagit del av framkommer att myndigheterna, och vissa arkivmyndigheter, anser att rådgivningen behöver utökas och att den ska vara mer aktiv, framför allt från den statliga arkivmyndighetens sida. Behovet av rådgivning kan ses som ett uttryck för den snabba tekniska utvecklingen som för med sig nya begrepp, metoder, förhållningsätt och möjligheter. Mängden handlingar, format och användningsområden ökar. Arkivverksamheten behöver ha kunskap om utvecklingen och kunna möta den på ett lämpligt sätt. Rådgivningen är ett viktigt komplement till Riksarkivets föreskrifter och kommunernas och regionernas riktlinjer om arkivförvaltningen.

För att kunna underlätta myndigheternas arbete föreslår utredningen att arkivmyndigheterna ska få en uttrycklig rådgivningsuppgift. Rådgivning ska förstås i vid bemärkelse, som aktiva stödinsatser i form av t.ex. vägledningar, handböcker, metodstöd, kurser, seminarier och konferenser. Utredningen ser inte att rådgivningsuppgiften skulle krocka med tillsynsuppgiften eftersom de båda verksamheterna kompletterar varandra. Framför allt i dag, när behovet av en aktiv anpassad rådgivning och proaktiv verksamhet är än viktigare än vid arkivlagens tillkomst. Utredningen föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i arkivlagen om att arkivmyndigheterna ska ge myndigheterna råd om arkivbildning och arkivförvaltning. I kapitel 10 lämnar utredningen även förlag om ett utvecklat rådgivningsuppdrag gentemot den enskilda arkivsektorn.

Analysera omvärldsutvecklingen

Utredningens intryck är att myndigheterna och andra delar av arkivsektorn även efterfrågar en central rådgivningsaktör som ansvarar för omvärldsbevakning och tar fram relevanta riktlinjer från den bevakningen. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att Riksarkivet ska få en uppgift i sin instruktion att analysera omvärldsutvecklingen inom sitt ansvarsområde.

Den uppgift Riksarkivet föreslås få syftar till att skapa enhetliga riktlinjer för och stöd i frågeställningar som delas av myndigheterna inom statlig och kommunal arkivsektor. Resultatet från arbetet kan även ligga till grund för den rådgivningsuppgift som Riksarkivet har gentemot kommunerna enligt 5 § 4 förordningen (2009:1153) med instruktion för Riksarkivet. Uppgiften innefattar en omvärldsbevakning av sådana aspekter som har en direkt påverkan på myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning. Det kan t.ex. handla om att bevaka den förvaltningspolitiska utvecklingen, standarder, och internationella utvecklingstrender.

För att kunna utveckla sitt omvärldsbevaknings- och rådgivningsuppdrag föreslår utredningen att Riksarkivet tillförs 2 miljoner kronor fr.o.m. 2022. Bedömningen bygger på att resursbehoven i första hand uppstår i samband med att myndigheten behöver anställa ny personal för att arbeta med det förtydligade uppdraget.

10 Stödjande och främjande av enskilda arkivsektorn

10.1 Inledning

Som framgår av kapitel 4 är kretsen av enskilda arkiv både bred och mångfacetterad. Det finns en del faktorer som förenar men det finns också mycket som skiljer dem åt. Gemensamt för den enskilda arkivsektorn är att man i första hand har ansvar gentemot sina huvudmän, inte gentemot staten. Vid planer på att vidta någon typ av stödjande eller främjande insats från statens sida gentemot den enskilda arkivsektorn är det därför viktigt att det tydliggörs vilken eller vilka delar av kretsen som ska omfattas. För att skapa en viss överblick har fyra typer av enskilda arkivinstitutioner identifierats, baserat dels på vilka typer av arkivbestånd och arkivbildare man hanterar, dels på vilket upptagningsområde man har:

– förenings- och folkrörelsearkiv på lokal och regional nivå,
– näringslivsarkiv på lokal och regional nivå,
– förenings- och folkrörelsearkiv på nationell nivå, samt
– näringslivsarkiv på nationell nivå.

I detta kapitel behandlas den enskilda arkivsektorn med avseende på stödjande och främjande insatser från statens sida. Enligt direktiven ska utredningen analysera Riksarkivets och övriga arkivmyndigheters roll och uppgifter i relation till de enskilda arkiven och vid behov lämna förslag på hur dessa kan förändras. Direktiven betonar även betydelsen av goda relationer mellan å ena sidan det allmänna arkivväsendet på olika nivåer och å andra sidan enskilda arkivbildare, bl.a. inom kultursamverkansmodellen. I kapitel 11 behandlas frågan om en eventuell lagreglering av den enskilda arkivsektorn och i kapitel 12 behandlas urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv.

10.2 Olika former av statliga insatser

Det finns en bred samsyn bland berörda intressenter att många enskilda arkivbestånd och enskilda arkivbildare, liksom den samlade kretsen av enskilda arkivinstitutioner, är viktiga delar av samhällets gemensamma minne. Det är mot den bakgrunden diskussionen om olika tänkbara insatser från statens sida gentemot den enskilda sektorn ska förstås. Det finns en betydande bredd i synen på vilka insatser, om några alls, som borde ingå i den statliga verktygslådan. Den gemensamma utgångspunkten är dock en omsorg om betydelsefulla enskilda arkivbestånd, arkivbildare och arkivinstitutioner.

I statsförvaltningen skiljer man mellan insatser vars främsta ändamål är att genom ekonomiska bidrag eller på annat sätt främja en befintlig verksamhet och insatser vars ändamål är att i lag reglera vissa skyldigheter om hur verksamheten ska bedrivas, följas upp och redovisas. Det kan förefalla vara stora och avgörande skillnader mellan de olika typerna av statliga insatser men differensen är mindre än man i förstone kan tro. Lagstiftning kan innebära ett visst mått av tvång och åtgärderna kan sträcka sig relativt långt in i verksamheten. Ett bidragssystem är i grunden frivilligt att ansöka om och bidraget är oftast begränsat till ett villkor om att upprätthålla en befintlig verksamhet. I praktiken kan dock även ett bidragssystem vara tvingande av ekonomiska skäl och även vara styrande genom att det ska återrapporteras och bedömas utifrån hur verksamheten utvecklas.

Den nuvarande instruktionen för Riksarkivet omfattar flera uppgifter om ekonomiska bidrag, rådgivning, arkivleveranser och främjande gentemot den enskilda sektorn, vilket redovisas i tabell 10.1.

Tabell 10.1 Riksarkivets uppgifter avseende enskilda arkiv

Åtgärdens syfte	Riksarkivets instruktion
Ekonomiska bidrag	Ska främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet genom fördelning av statliga bidrag (10 §).
Rådgivning	Får ge råd till enskilda i arkivfrågor (11 §).
Förvärv	Får ta emot arkivhandlingar från enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv (6 §).
Främjande	Samarbetsrådet för enskilda arkiv ska främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet, m.m. (22 §).

Kommentar: Uppgifterna är formulerade i förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.

De synpunkter och förslag som förmedlats till utredningen på den här punkten handlar i huvudsak om att utveckla eller revidera Riksarkivets nuvarande uppgifter och verksamhet. Kapitlet behandlar i kommande avsnitt flera frågor om ekonomi och ekonomiska bidrag. Därefter redovisas ett antal frågor om rådgivning, främjande och förvärv.

10.3 Ekonomi och ekonomiska bidrag

Statliga åtgärder i form av ekonomiskt bidrag kan både vara ett alternativ och ett komplement till andra statliga åtgärder. Av de samtal som utredningen fört med intressenter på området och av de underlag som inkommit framgår att man inom den enskilda arkivsektorn brottas med att få det ekonomiska pusslet att gå ihop. Även om det finns stora skillnader vad gäller ekonomisk styrka i kretsen av enskilda arkivinstitutioner, förenas de av en gemensam ekonomisk modell som grund för verksamheten. Flera tecken tyder på att den ekonomiska modellens bärkraft håller på att avta och det är i det ljuset frågan om statliga bidrag ska beaktas.

10.3.1 Osäker ekonomisk modell

Gemensamt för de flesta enskilda arkivinstitutioner är att man finansierar en större eller mindre del av sin verksamhet med avgifter som betalas av medlemmar och deponenter. Det förutsätter att det finns ägare till depositionerna och att avgifterna inte är högre än att de faktiskt kan betalas av alla typer av arkivbildare och andra medlemmar. För att ekonomin ska gå ihop är även ideella insatser och bidrag från kommunal, regional och statlig nivå nödvändiga. Bidragen möjliggör en annan och högre nivå på arkivinstitutionernas verksamhet, samtidigt som avgifterna kan hållas nere på en lägre nivå än de annars skulle behöva vara på.

Intäktsfördelningen mellan avgifter och offentliga bidrag skiljer sig dock åt mellan de fyra olika typerna av enskilda arkivinstitutioner som beskrivits ovan. Det visar en genomgång av ekonomin hos fyra sådana institutioner, en från varje grupp.

Ett regionalt förenings- och folkrörelsearkiv som Föreningsarkivet i Värmland förvarar drygt 7 000 föreningsarkiv och har 182 medlems-

organisationer. Rörelsens intäkter uppgick 2018 till 2,4 miljoner kronor. Verksamheten finansieras till 26 procent av leveransavgifter, serviceavgifter och medlemsavgifter medan 74 procent av intäkterna avser bidrag från staten, region Värmland och länets kommuner. Medlemsavgifterna varierar mellan 400 och 1 200 kronor beroende av om det handlar om en lokal, regional eller rikstäckande förening.[1]

Skånes Näringslivsarkiv är ett exempel på ett regionalt näringslivsarkiv. Verksamheten finansierades 2018 till 77 procent av medlemsavgifter och avgifter för deponering av arkivbestånd. Övriga 23 procent finansieras genom offentliga bidrag från region Skåne och Helsingborgs stad. Medlemsavgifterna är exempelvis 1 650 kronor för mindre företag och 3 300 kronor för större företag. Avgiften för deponering av arkivmaterial är 245 kronor per hyllmeter.[2]

Som exempel på förenings- och folkrörelsearkiv på nationell nivå har TAM-Arkiv använts. Omsättningen är cirka 9 miljoner kronor och det årliga verksamhetsbidraget från Riksarkivet ligger sedan flera år på cirka 500 000 kronor. Medlemsavgifter, depositionsavgifter och uppdrag åt medlemmar och deponenter är den ekonomiska grunden för verksamheten. De finansierar mellan 90 och 95 procent av verksamheten. Medlemsavgifter beslutas av TAM-Arkivs stämma för de medlemmar som själva har individuella medlemmar (förbunden).[3]

Centrum för näringslivshistoria representerar kategorin näringslivsarkiv på nationell nivå. Bokslutet för 2017 visar att omsättningen på koncernbasis var 47 miljoner kronor. Vinsten i bolaget uppgick till 1,4 miljoner kronor före dispositioner, medan 326 000 kronor lämnades i utdelning till föreningen. Föreningens verksamhet finansieras till 92 procent av medlemsavgifter och anslag från fonder och stiftelser, medan statsbidraget från Riksarkivet står för åtta procent av intäkterna.[4]

De fyra exemplen på fördelningen mellan avgifter och bidrag summeras i tabell 10.2.

[1] Verksamhetsberättelse 2018 för Föreningsarkivet i Värmlands län.
[2] Underlag från Skånes Näringslivsarkiv den 9 augusti 2019.
[3] Underlag från TAM-Arkiv den 18 juni 2019 samt webbplatsen för TAM-Arkiv i augusti 2019.
[4] Underlag från Centrum för näringslivshistoria den 26 augusti 2019.

Tabell 10.2 Fördelning avgifter–bidrag, procent

	Avgifter	Bidrag	Totalt
Förenings- och folkrörelsearkiv på lokal/regional nivå	26	74	100
Näringslivsarkiv på lokal/regional nivå	77	23	100
Förenings- och folkrörelsearkiv på nationell nivå	90–95	5–10	100
Näringslivsarkiv på nationell nivå	92	8	100

Källa: Uppgifter hämtade från verksamhetsberättelser och andra underlag från respektive institution.

Tabellen visar att fördelningen mellan avgifter och bidrag varierar. Medan tre fjärdedelar av inkomsterna för ett regionalt föreningsarkiv kommer från offentliga bidrag är fördelningen den motsatta för ett regionalt näringslivsarkiv. De nationella och rikstäckande institutionerna har en ännu större andel av sina intäkter, över 90 procent, från avgifter.

Resultatet för det regionala föreningsarkivet ligger i linje med de uppgifter som finns angående mottagarna av bidrag från kultursamverkansmodellen 2017.[5] Av 18 regioner med regionala enskilda arkivinstitutioner finansieras 13 till över 70 procent med offentliga medel från stat, region och kommun. En klar majoritet av de bidragsmottagande arkivinstitutionerna är regionala föreningsarkiv men det finns även några regionala näringslivsarkiv bland bidragsmottagarna.[6]

Ett alternativt exempel på ett förenings- och folkrörelsearkiv på nationell nivå är Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB). Den verksamheten finansieras till 37 procent av statsbidrag och i övrigt av anslag från stiftarna Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (SAP) och Landsorganisationen (LO) samt av bidrag från en stödförening och vissa mindre förvaringsavgifter. Det största bidraget, 42 procent, står LO för.[7] Det är med andra ord en annan intäktsfördelning än den som gäller för exemplet TAM-Arkiv.

Förklaringen till att avgifterna från medlemmar och deponenter varierar så mycket mellan grupperna av arkivinstitutioner är sannolikt att man hanterar skilda typer av arkivbildare. Föreningen för arkiv och informationsförvaltning (FAI) uppger t.ex. att en stor del av 1900-talets föreningskultur och näringslivshistoria riskerar att för-

[5] Underlag från Kulturrådet i november 2018.
[6] Flertalet regioner omfattar en arkivverksamhet men sex regioner redovisar två eller tre vardera. Gotland saknar regional arkivverksamhet och Kronoberg redovisar arkivet som en del av museiverksamheten.
[7] Underlag från ARAB den 19 augusti 2019.

loras eftersom så få kan betala för depositioner hos de enskilda arkivinstitutionerna. Det skapar i sin tur större ofinansierade kostnader hos institutionerna. Problemet växer när en äldre föreningsstruktur ersätts av nya nätverksformer. För att företagens och föreningarnas arkivbestånd ska förbli i det gemensamma minnet krävs ökade resurser.[8] Enligt TAM-Arkiv upplever man att medlemsavgifterna inte är lika självklara som tidigare och att nyttan med en samlande arkivinstitution behöver motiveras mer än förr.[9]

Centrum för näringslivshistoria konstaterar däremot att de flesta av de företag som är medlemmar i föreningen och deponerar sitt material hos institutionen har ekonomiska möjligheter att erlägga de avgifter som åtagandet medför. Verksamheten skulle dock behöva flera enskilda aktörer som arbetar aktivt och seriöst för att bevara näringslivets kulturarv. Centrum för näringslivshistoria anser att en ordning där avgifterna är avdragsgilla skulle vara ett sätt att skapa ett ekonomiskt incitament för fler företag att bidra till forskningen med värdefullt källmaterial. Föreningen tror att det går att hitta former för högre andel självfinansiering, med respekt för att det råder olika förutsättningar geografiskt och juridiskt. Man delar gärna med sig av sin kompetens och affärsmodell till alla som är intresserade.[10]

10.3.2 Oklar finansiering av herrelösa arkiv

Flera intressenter har tagit upp frågan om s.k. herrelösa arkiv. Därmed avses arkivbestånd från enskild verksamhet som av en eller annan anledning kommit att stå utan ägare. Därmed finns det inte heller någon som tar ekonomiskt ansvar för arkivbeståndet.

Riksarkivet påpekar att exemplen är många. Ett exempel är lokalhistoriska arkivföreningar runt om i landet som drivs av frivilliga krafter på ideell basis, många gånger av äldre personer med personligt engagemang men utan ekonomiska resurser. Ett annat exempel är en stor affärskoncern, som förvarar sina arkivhandlingar från 1600–1700-talen hos en enskild arkivinstitution men där en ny huvudman inte ser det som sitt ansvar att betala för bevarandet. Ett tredje exempel är en nedlagd kärnteknisk verksamhet eller en gruvverksamhet där en

[8] Föreningen för arkiv- och informationsförvaltning (FAI). Förslag och synpunkter till Arkivutredningen.
[9] Utredningens dialog med TAM-Arkiv den 19 oktober 2018.
[10] Underlag från Centrum för näringslivshistoria den 12 april 2019.

tillsynsmyndighet har tagit hand om de dokument man behöver, men där ingen tar ansvar för resten av arkivbeståndet. Kvar kan det finnas flera tusen hyllmeter oordnade handlingar som ingen egentligen vet vad de innehåller.[11]

De herrelösa arkivbestånden är ett problem hur man än väljer att göra. Om ingen institution tar hand om arkivet kommer samhällsviktiga handlingar att förstöras. Om en institution trots utebliven finansiering väljer att ta hand om värdefulla men herrelösa arkiv kommer institutionens ekonomi i längden att gröpas ur. Det senare dilemmat gäller t.ex. för ARAB som har flera herrelösa arkiv i sina samlingar. Ett annat exempel är ett bruksarkiv som förvaras på Arkivcentrum Nord i Härnösand där ägaren inte vill betala gällande avgifter. Mot bakgrund av dessa exempel förordar flera intressenter att ett statligt bidrag ska skapas för att bidra till finansieringen av herrelösa arkivbestånd hos såväl enskilda arkivinstitutioner som statliga arkivmyndigheter.

Enligt Centrum för näringslivshistoria bör ett villkor för bidrag vara att de herrelösa arkiven förvaras och tillgängliggörs i en miljö där de hanteras av personal med både rätt utbildning och rätt erfarenhet. Grundprincipen bör enligt föreningen vara att de herrelösa men omhändertagna arkivbestånden ska vara öppna för forskning. Ett konkret exempel på hur samhället kan stödja en positiv utveckling är det årliga anslag som Föreningen Stockholms Företagsminnen får från Stockholms Stad. Det möjliggör att ett brett urval av arkiv från tidigare verksamma företag inom huvudstadens näringsliv kan bevaras och tillgängliggöras.[12]

10.3.3 Samordning genom centrumbildningar?

Något annat som blivit allt vanligare i arkivsektorn är centrumbildningar där både enskilda arkivinstitutioner och regionala och lokala arkivmyndigheter delar på lokalytorna. I Arkivcentrum Nord finns t.ex. Näringslivsarkiv i Norrland och Härnösands kommunarkiv. Det finns också exempel på arkivcentrum som enbart består av enskilda arkivinstitutioner, t.ex. ArkivCentrum Örebro län och arkivcentrum som enbart består av arkivmyndigheter, t.ex. Arkivcentrum Gotland.

[11] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[12] Underlag från Centrum för näringslivshistoria den 12 april 2019.

Kulturparken Småland är ett exempel på centrumbildning där olika slags kulturverksamheter samverkar.

De arkivinstitutioner som valt att ingå i en centrumlösning är överlag positiva framför allt från ett användarperspektiv. Användarna behöver inte veta vilken institution de ska gå till när allt material förvaras på samma plats. Centrumbildningen och samverkan med andra har ofta varit en möjlighet att utvecklas och synas. Andra som inte valt att ingå i en centrumlösning menar däremot att den lokala förankringen är viktig och att den kan gå förlorad om en institution slås samman med någon annan och t.ex. flyttar. Småskaligheten kan också vara en framgångsfaktor. Det kan vara svårare att nå ut i samhället om man är för långt bort.[13]

Riksarkivet, som överlag är positivt till samlokaliseringar, påpekar att det finns ekonomiska vinster att göra genom samordning av köpta tjänster, gemensamma sammanträdeslokaler och föreläsningslokaler samt samordning av utställningsverksamhet och konferenser. Fördelen för besökarna är att man inte behöver hålla reda på hos vilken arkivinstitution materialet finns. Samlokaliseringen kan även ha en kompetenshöjande effekt generellt. Det finns naturligtvis också nackdelar. Den viktigaste är behörighetsbegränsningar för personalen hos de olika parterna med stort behov av både fysiskt och digitalt inre skalskydd. Material som är sekretess- eller tillståndsbelagt ska enbart hanteras av den personal som materialet är placerat hos, vilket kan vara svårt att hantera praktiskt i en centrumlösning.[14]

Arkivcentrumlösningarna är inte utformade på samma sätt där de förekommer. De skiljer sig åt när det gäller graden av samordning. I vissa fall delar man bara lokal, i andra fall samsas man även kring vissa administrativa funktioner, medan man i ytterligare andra fall även samverkar och byter verksamhetsmässiga erfarenheter över institutionsgränserna. En allmän synpunkt är att initiativ till arkivcentrumlösningar måste komma från berörda organisationer och inte bör regleras av staten.

Under dialogerna med olika intressenter har det även diskuterats om och i så fall hur staten med hjälp av ett ekonomiskt bidrag kan uppmuntra arkivcentrumlösningar. Det finns två principiella uppfattningar i frågan. Den ena representeras av Svenska Arkivförbundet

[13] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Karlstad den 14 september 2018.
[14] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.

som förordar att ett statsbidrag ska införas för att stimulera samordning i såväl nya som gamla centrumlösningar.[15] Den andra uppfattningen representeras av Riksarkivet som inte anser att staten bör styra hur de enskilda arkivaktörerna ska samarbeta, varken genom bidragsgivning eller på annat sätt.[16]

10.3.4 Statsbidrag till regional enskild arkivverksamhet i kultursamverkansmodellen

Sedan 2011 får flera av de regionala enskilda arkivinstitutionerna medel via kultursamverkansmodellen. Modellen omfattar statsbidrag till regional kulturverksamhet.[17] Det är Kulturrådet som beslutar om statsbidraget, medan det är regionerna, tidigare benämnda landsting, som är mottagare. Regionerna ska i sin tur upprätta en kulturplan och får med den som grund fördela statsbidraget för att främja en god tillgång för länets invånare till flera utpekade kulturområden, bl.a. professionell teater-, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete samt biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet. Bland de utpekade områdena finns även regional enskild arkivverksamhet. Något närmare syfte med statsbidraget anges inte. Modellen innebär dock att de enskilda arkivinstitutionerna är företrädda vid framtagandet av regionens kulturplaner och att de kan få del av statsbidraget.

Inom Kulturrådet finns ett samverkansråd med uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena inom kultursamverkansmodellen. Regeringen bestämmer vilka statliga myndigheter och nationella institutioner som ska ingå i samverkansrådet.[18] Riksarkivet är en av de myndigheter som ska ingå, vilket framgår av det årliga regleringsbrevet till myndigheten. Tidigare delade Riksarkivet, genom Enskilda nämnden, ut medel till viss regional enskild arkivverksamhet.[19]

Det är landstingen som årligen ska följa upp och redovisa till Kulturrådet hur de statliga medlen har använts och vilka effekter som

---

[15] Underlag från Svenska Arkivförbundet den 31 mars 2019.
[16] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[17] Förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.
[18] 10 § förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.
[19] Enligt betänkandet Arkiv för alla – nu och i framtiden (SOU 2002:78) fick Riksarkivet för 2002 använda 8 764 400 kronor för bidrag till enskilda arkiv, av de medlen var 4 540 000 kronor avsatta för Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek. Ett särskilt anslag om 4 799 000 kronor skulle delas ut till regionala arkivinstitutioner som anvisats av regeringen.

uppnåtts. Av Kulturrådets årsredovisning 2018 framgår att de statliga medlen i kultursamverkansmodellen uppgick till 1,2 miljarder kronor, varav 1,0 procent tillföll de regionala enskilda arkiven. Det motsvarar knappt 12 miljoner kronor. Enligt uppgift från Kulturrådet var det sammanlagt 25 regionala enskilda arkivverksamheter som mottog bidrag från samverkansmodellen 2017, vilket gör att bidraget per enskilt arkiv var i genomsnitt 480 000 kronor. Mottagarna av statsbidrag från kultursamverkansmodellen redovisas i tabell 10.3.

Tabell 10.3 Mottagare av statsbidrag till regional enskild arkivverksamhet i kultursamverkansmodellen, 2017

Region	Regional enskild arkivinstitution
Blekinge	Blekingearkivet
Dalarna	Arkivcentrum, Dalarnas folkrörelsearkiv
Gävleborg	Arkiv Gävleborg
Halland	Hallands Arkivförbund
Jämtland	Föreningsarkivet i Jämtlands län
Jönköping	Jönköpings läns folkrörelsearkiv
Kalmar	Kalmar Läns Arkivförbund
Norrbotten	Norrbottens Föreningsarkiv
Skåne	Skånes Arkivförbund
Södermanland	Arkiv Sörmland
Uppsala	Folkrörelsearkivet för Uppsala län / Företagens historia
Värmland	Föreningen Värmlandsarkiv / Föreningsarkivet i Värmland
Västerbotten	Folkrörelsearkivet i Västerbotten / Företagsarkivet i Westerbotten
Västernorrland	Föreningsarkivet Västernorrland / Näringslivsarkiv i Norrland
Västmanland	Arkiv Västmanland
Västra Götaland	Bohusläns föreningsarkiv / Skaraborgs föreningsarkiv / Älvsborgsarkivet
Örebro	Arkivcentrum
Östergötland	Östergötlands arkivförbund

Källa: Kulturrådet.

Listan över bidragsmottagande regionala enskilda arkivinstitutioner domineras av förenings- och folkrörelsearkiv men även näringslivsarkiv ingår. Enligt Kulturrådets uppföljning av samverkansmodellen från 2016 har det enskilda arkivområdet haft den starkaste procentuella utvecklingen av statliga och regionala årliga bidrag sedan 2010, 24,4 procents ökning. Samtidigt menar Kulturrådet att områdets andel av de samlade årliga bidragen enbart förändrats marginellt och att

området har tilldelats en liten del av de samlade bidragen. Övriga statliga, regionala och årliga kommunala bidrag bedöms också ha minskat.[20]

Stockholms län ingår inte i samverkansmodellen men det finns ett statligt verksamhetsbidrag till regional enskild arkivverksamhet i den regionen.[21] Bidraget som för 2019 uppgår till sammanlagt 465 000 kronor disponeras av Riksarkivet och är en av flera anslagsposter under anslaget Bidrag till regional kulturverksamhet. Syftet med bidraget är att främja regional arkivverksamhet och att bättre integrera arkivområdet i den regionala kulturpolitiken. Mottagande arkivinstitutioner är Föreningsarkiven i Stockholms län och Föreningen Stockholms Företagsminnen.

Synpunkter på kultursamverkansmodellen

En vanlig uppfattning bland berörda regionala enskilda arkivinstitutioner är att införandet av kultursamverkansmodellen varit positiv, genom att arkivfrågorna numera har en plats och uppmärksammas i arbetet med de regionala kulturplanerna. Därför skulle det vara negativt för de enskilda arkiven om det förslag som Konstnärspolitiska utredningen lämnat genomförs. Förslaget innebär att staten inte längre ska peka ut vilka konst- och kulturområden som ska vara mottagare av stöd i samverkansmodellen. I stället skulle syftet mer allmänt vara att främja tillgången på olika kulturella och konstnärliga uttryck för länets invånare.[22] Enligt berörda arkivintressenter skulle en sådan förändring göra det svårare för de enskilda arkiven att få del av statsbidragen för regional kulturverksamhet.

Samtidigt skapar kultursamverkansmodellen en viss konkurrenssituation mellan regionerna. Samarbeten över regiongränser uppmuntras inte. Flera anser också att Kulturrådet, som samordnande statlig myndighet, inte har tillräcklig förståelse för de enskilda arkivinstitutionernas verksamhet, vilket gör att verksamheterna blir relativt styvmoderligt hanterade. Den tidigare Enskilda nämnden vid Riksarkivet anses av flera ha haft bättre kompetens och möjlighet att stödja arkivspecifika investeringar. Ett bredare perspektiv efterfrågas

[20] Kulturrådet. Kultursamverkansmodellen – Ekonomi och personal till och med 2015.
[21] Förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.
[22] Konstnär – oavsett villkor? (SOU 2018:23), s. 414–415. Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds i Regeringskansliet.

också i förhållande till att samverkansmodellen ställer vissa allmänkulturella krav, medan kulturarvsfrågorna som de enskilda arkiven också berörs av utvecklas av Riksantikvarieämbetet.[23]

I och med övergången till kultursamverkansmodellen upphörde alltså Riksarkivets nämnd för enskilda arkiv som dessförinnan fördelade statligt stöd till enskild arkivverksamhet i landet. Bland de regionala enskilda arkivinstitutionerna som deltagit i utredningens dialoger finns det en uppfattning om att möjligheten att få bidrag för arkivspecifika ändamål har minskat i och med nedläggningen av nämnden. I kultursamverkansmodellen är det i stället mer allmänna kulturella ändamål som efterfrågas och premieras. En annan kritik gäller att en betydande del av statsbidraget inom kultursamverkansmodellen fördelas som tillfälliga utvecklingsbidrag.[24] Ett kraftigt resurstillskott till basverksamheten skulle bättre gagna sektorn i stort. Många ser det som ett grundproblem att staten inte tillförde några nya pengar när modellen infördes och att man blandar väldigt stora och mycket små aktörer i samma modell.[25]

I en utvärdering av kultursamverkansmodellen från 2015 argumenterar Riksarkivet för att uppdraget att fördela utvecklingsbidrag till regionala enskilda arkivinstitutioner inom kultursamverkansmodellen borde flyttas från Kulturrådet till Riksarkivet. Riksarkivet ansåg att man representerar den bästa kunskapen om arkivfrågorna och att arkiven utgör en så liten del av kulturområdet att det kan vara svårt för andra aktörer att uppbringa intresse för dem.[26]

I Riksarkivets underlag till utredningen pekar man i stället på att arbetet i Kulturrådets samverkansråd fungerar bra. Det egna kulturområdet sätts in i ett större sammanhang och man får på så sätt en bra omvärldsbevakning. Huvuddelen av arbetet sker i arbetsgrupper, bl.a. granskning av de regionala kulturplanerna inför Kulturrådets bidragsbeslut. En liknande bedömning sker av ansökningar om utvecklingsbidrag inom respektive kulturområde. Därmed har de medverkande myndigheterna ett större inflytande, vilket kan vara på

[23] Anteckningar från utredningens regionala dialoger hösten 2018.
[24] Av Kulturrådets årsredovisning 2018 framgår att 69 projekt runt om i landet fick utvecklingsbidrag under året. Vid bedömningen av ansökningarna prioriterades strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse.
[25] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Karlstad den 14 september 2018 och underlag från Sveriges Hembygdsförbund den 27 juni 2019.
[26] Kulturutskottet. Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen (2015/2016: RFR4), s. 83.

både gott och ont då det kan uppstå konkurrens mellan olika kulturområden.[27]

Samtidigt konstaterar Riksarkivet att utvecklingsbidraget också kan sökas för projekt som bidrar till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse. Det gör att det inte finns någon möjlighet att söka bidrag för projekt som har betydelse för det regionala kulturarvet men som inte kan klassas som nyskapande utveckling av nationellt intresse. Riksarkivet noterar även att det pågår ett förändringsarbete baserat på tidigare utvärderingar av kultursamverkansmodellen, bl.a. när det gäller redovisning, uppföljning och statistik.

10.3.5 Statsbidrag till centrala och rikstäckande institutioner och organisationer

Utöver statsbidraget som fördelas inom kultursamverkansmodellen finns det alltså ett statsbidrag till enskilda arkivinstitutioner som inte omfattas av samverkansmodellen. Bidraget får ges till enskilda arkivinstitutioner och institutioner eller föreningar med anknytning till arkivverksamhet. Bidrag får även ges till andra för bevarande och tillgängliggörande av företagsarkiv. Det är Riksarkivet som prövar frågor om statsbidraget och myndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten.[28] Regeringen anger i regleringsbrevet vilken ekonomisk ram som ska gälla för bidraget. För 2018 fick högst 9,1 miljoner kronor användas för ändamålet.[29]

Riksarkivet har använt det utrymme som ges för att precisera ändamålet med bidraget och formerna för bidragsgivningen.[30] I de beslut som fattas heter det att bidraget avser centrala och rikstäckande institutioner och organisationer, utanför samverkansmodellen. Bidraget fördelas dels som verksamhetsbidrag, dels som utvecklingsbidrag. Det senare är ett engångsbelopp som lämnas för specifika ändamål eller för att stimulera vissa delar av en verksamhet som bedöms vara av särskilt intresse för de enskilda arkivens utveckling i ett nationellt perspektiv. Besluten om bidrag fattas av Riksarkivarien efter samråd med Samarbetsrådet för enskilda arkiv.

[27] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[28] Förordningen (2007:1368) om statsbidrag till enskilda arkiv.
[29] Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Riksarkivet.
[30] Riksarkivets fördelning av bidrag till enskild arkivverksamhet 2016 (Dnr RA62-2015/12342) resp. 2017 (Dnr RA62-2016/9599). Uppgifter har också hämtats från webbplatsen för Riksarkivet i november 2018.

I tabell 10.4 redovisas hur bidraget fördelats på olika arkivinstitutioner och arkivorganisationer åren 2015–2018. Huvuddelen av bidraget fördelas som verksamhetsbidrag, där inget annat sägs. Om mottagaren även har fått utvecklingsbidrag anges det.

Tabell 10.4 Statsbidrag till centrala och rikstäckande institutioner och organisationer, 2015–2018, kronor

Organisation	2018	2017	2016	2015
Arbetarrörelsens arkiv (ARAB)	6 450 000	6 450 000	6 450 000	6 450 000
ARAB, utvecklingsbidrag	–	–	76 000	–
Centrum för näringslivshistoria (CfN)	253 900	250 000	250 000	225 000
CfN, utvecklingsbidrag	–	50 000	100 000	100 000
TAM-Arkiv	528 000	520 000	520 000	520 000
Folkrörelsernas Arkivförbund (FA)	300 000	300 000	300 000	300 000
Sverigefinländarnas arkiv	314 800	310 000	310 000	300 000
Svenska Migrationscentret/ Kinship Center	147 200	145 000	145 000	100 000
Sv. Migrationscentret, utvecklingsbidrag	–	–	50 000	50 000
Näringslivsarkivens Förening (NAF)	126 900	125 000	125 000	125 000
NAF, utvecklingsbidrag	100 000	–	–	–
Genealogiska föreningen	100 000	100 000	100 000	100 000
Stiftelsen Svenska Emigrantinstitutet (SSE)	177 700	175 000	–	–
SSE, utvecklingsbidrag	200 000	–	–	–
Summa	**8 798 500**	**8 425 000**	**8 426 000**	**8 395 000**

Källa: Riksarkivets bidragsbeslut för resp. år redovisas på myndighetens webbplats.
Kommentar: FA och NAF är inte arkivförvarande institutioner.
Kommentar: Kinship Center tog våren 2017 över verksamheten vid Svenska Migrationscentret.

Uppgifterna i tabellen visar att bidragsfördelningen inte har förändrats påtagligt de senaste åren. I några fall har bidraget ökat en aning. Noterbart är att statsbidraget till ARAB utgör 77 procent av det samlade bidragsbeloppet samt att två bidragsmottagare är föreningar som organiserar enskilda arkiv utan att själva vara arkivförvarande institutioner. I besluten framkommer även vilka institutioner som sökt men inte beviljats medel, t.ex. Seriearkivet och UFO-arkivet. Avslagen motiveras med att arkiven är s.k. profilarkiv som har en begränsad användning.

Synpunkter på statsbidraget till centrala och rikstäckande institutioner och organisationer

Riksarkivets bidrag till centrala och rikstäckande institutioner och organisationer har fördelats med i princip oförändrade summor under många år, vilket flera anser vara problematiskt. Möjligheten att utveckla verksamheten begränsas. Enligt berörda bidragsmottagare kan det finnas en viss motsättning mellan att staten å ena sidan betonar den enskilda arkivsektorns betydelse för kulturarvet och å andra sidan tvingar institutionerna att årligen ansöka om statsbidrag. En del av de berörda arkivinstitutionerna har ifrågasatt fördelningen av bidragen. Det är enligt institutionerna otydligt vilka som ska få bidrag och varför fördelningen är så olika mellan institutionerna[31]

Bidraget till Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB) har historiska förklaringar. Verksamheten är sedan 1966 organiserad som en stiftelse med svenska staten, Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (SAP) och Landsorganisationen (LO) som huvudmän. Det ekonomiska åtagandet från respektive huvudman delades upp så att staten ska stå för 40 procent, LO för 40 procent och SAP för 20 procent. Statsbidraget har följt detta procenttal. Fram till och med år 2006 hade Riksarkivet en skrivning i sitt regleringsbrev med en öronmärkt bidragssumma till ARAB. Från år 2007 ska bidraget i stället tas från den ram som Riksarkivet har att fördela enligt förordningen om statsbidrag till enskilda arkiv. Mot bakgrund av statens åtagande och att den viktiga arkivverksamheten hos arkivinstitutionen är helt beroende av fortsatt statsbidrag, har Riksarkivet gjort bedömningen att man fortsätter dela ut en stor del av totalbeloppet till ARAB.[32]

Eftersom staten är en av huvudmännen anser ARAB för egen del att statsbidraget bör föras upp som ett anslag på statsbudgeten och fördelas av Kulturdepartementet.[33] Enligt Riksarkivet behövs det en annan finansieringsmodell för ARAB eller ett större anslag för bidragsgivningen om myndigheten ska kunna dela ut större bidrag till fler aktörer i syfte att främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet och bevarande av för kulturarvet betydelsefulla enskilda arkiv.

TAM-Arkiv anser att en framtida reglering av den enskilda arkivsektorn bör vara utformad så att staten kan ge ett generellt verksam-

[31] Utredningens dialog med TAM-Arkiv och Centrum för näringslivshistoria den 19 oktober 2018.
[32] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[33] Utredningens dialog med ARAB den 3 juni 2019.

hetsstöd till enskilda arkivinstitutioner för det kulturarvsarbete som till stora delar utförs redan i dag. Verksamhetsstödet bör vara mer långsiktigt och till sin utformning mer förutsägbart än dagens stödform för de nationella enskilda arkivinstitutionerna. Stödets storlek bör också stå i proportion till den eventuellt ökade regleringen av enskilda arkivinstitutioners verksamhet. Det gäller särskilt om regleringarna medför ökade driftskostnader och/eller investeringar.[34]

10.4 Riksarkivets rådgivning, främjande och förvärv

Ett vanligt önskemål från berörda intressenter i den enskilda arkivsektorn, vid sidan om förhoppningarna om bättre ekonomiska förutsättningar, gäller behovet av en stark, framsynt och aktiv statlig arkivmyndighet. Allt handlar inte om pengar, ibland handlar det snarare om att få hjälp och råd om svåra avvägningar, principiella riktlinjer och om att inte behöva uppfinna hjulet om och om igen. En särskild fråga som både gäller rådgivning och finansiering berör digitaliseringens konsekvenser för den enskilda arkivsektorn.

Riksarkivet får ta emot arkivhandlingar från enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv. Ibland kan det uppstå viss konkurrens mellan den statliga arkivmyndigheten och delar av den enskilda arkivsektorn om vem som ska ta hand om enskilda arkivbestånd. Även mellan olika statliga myndigheter kan det uppstå oklarheter om ansvaret för enskilda arkivbestånd. Det är frågor som har diskuterats under utredningens dialoger. Detsamma gäller frågan om det främjandearbete som bedrivs inom ramen för Samarbetsrådet för enskilda arkiv vid Riksarkivet. Det finns olika uppfattningar om huruvida det arbetet verkligen gynnar den enskilda arkivsektorn.

10.4.1 Avlastning genom aktiv rådgivning

Enlig gällande reglering i Riksarkivets instruktion får myndigheten ge råd till enskilda i arkivfrågor. Den närmare utformningen och omfattningen av den rådgivande verksamheten ankommer på myndigheten att bestämma. I årsredovisningen för 2017 beskriver Riksarkivet att man bedrivit en viss rådgivande verksamhet gentemot enskilda

[34] Underlag från TAM-Arkiv den 18 juni 2019.

arkiv, främst i samband med leveransförberedelser. Syftet har varit att bedöma om arkiv som erbjudits som gåva eller donation kan vara värda att tas emot, helt eller delvis, samtidigt som man gett råd om hur leveranser ska förberedas och genomföras.[35]

Det som efterfrågas från den enskilda sektorn är dock i första hand gemensamma riktlinjer och standarder.[36] Av Riksarkivets underlag till utredningen framgår att man ger råd om enskilda arkiv, både på direkt förfrågan och mera generellt, t.ex. på riksarkivet.se och i olika sammanhang där arkivsektorn träffas. Däremot ger man inte ut några specifika råd till de enskilda arkivinstitutionerna eller arkivbildarna. De kan delvis använda de generella föreskrifterna i Riksarkivets författningssamling (RA-FS) som gäller för de statliga myndigheterna, men myndigheten uppfattar att man kan bli tydligare med att peka ut vilka föreskrifter och allmänna råd som går att använda som vägledning även för enskilda arkiv, t.ex. genom bättre information på riksarkivet.se. Om utredningen i linje med Riksarkivets förslag väljer att infoga de enskilda arkivbestånden i ett förslag till ny arkivlag så kommer det att ingå i myndighetens uppgifter att tydliggöra vilka villkor som ska gälla för de berörda arkivbestånden.[37]

I frånvaron av relevanta statliga riktlinjer och föreskrifter har det i kretsen av nationella och rikstäckande enskilda arkivinstitutioner tagits fram egna rekommendationer som stöd och råd för medlemsorganisationernas dokumenthantering och informationsförvaltning. Rekommendationerna är allmänt tillgängliga även för andra att använda.[38] Enligt Centrum för näringslivshistoria bör dock Riksarkivet inta en roll för att stötta och eventuellt certifiera enskilda arkivinstitutioner, som en officiell kvalitetsgaranti.[39] Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek anser att all typ av enhetlighet och centralisering i arkivsektorn är bättre än att flera olika aktörer hittar på egna lösningar.[40]

Svenska Arkivförbundet anser att Riksarkivet bör ha samma roll i förhållande till institutioner och organisationer som bevarar och förmedlar enskilda arkiv som Riksantikvarieämbetet har gentemot

[35] Riksarkivets årsredovisning 2017, s. 21.
[36] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Härnösand den 5 oktober 2018.
[37] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[38] TAM-Arkiv ger sedan 2008 ut en serie med rekommendationer riktade till medlemsorganisationerna.
[39] Underlag från Centrum för näringslivshistoria den 12 april 2019.
[40] Utredningens dialog med ARAB den 3 juni 2019.

museerna.[41] Enligt 2 § instruktionen för Riksantikvarieämbetet ska myndigheten särskilt bl.a. främja utveckling och samarbete på museiområdet samt erbjuda teknik och metodstöd till museer.[42] På Riksantikvarieämbetets webbplats finns råd, stöd, omvärldsbevakning, information om aktuella utbildningar, nätverk och annat som kan vara till nytta för den som jobbar inom museisektorn.[43]

Digitaliseringens utmaningar

Betydande delar av arkivbestånden hos enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner är fortfarande analoga. Enligt Sveriges Hembygdsförbund är grovt räknat sex procent av materialet tillgängligt via nätet.[44] Tillgänglighet för många enskilda arkivinstitutioner bygger inte heller på digitaliseringen utan på fysisk tillgänglighet till lokaler och arrangemang av aktiviteter med publikt tilltal.

För många små och ideellt verksamma enskilda arkivinstitutioner är det samtidigt problematiskt att möta förväntningar och krav på att ta emot leveranser med digitalt material. Det handlar i praktiken om bristande samordning, kostsamma tekniska investeringar och frånvaron av personal med tillräcklig it-kompetens. Kostnaderna för det analoga historiska materialet försvinner inte heller utan finns kvar, vilket resulterar i ökade kostnader totalt sett. För att hantera situationen används billiga molntjänster för att lagra digitalt material, vilket i förlängningen kan bli betydligt dyrare och vilket också innebär en säkerhetsrisk.[45]

Föreningen Sveriges länsarkivarier påbörjade under våren 2018 en utredning för att kartlägga de regionala länsarkivens, folkrörelsearkivens och företagsarkivens förutsättningar för och behov av e-arkiv. Bedömningen var att för att en e-arkivfunktion ska fungera behövs samarbete mellan länsarkiven och eventuellt en ny gemensam organisation som är specialiserad på digitala arkivhandlingar. I utredningen presenteras en kartläggning av länsarkivens förutsättningar och den enskilda arkivsektorns arkiveringsbehov samt förslag på olika e-arkiv-

[41] Underlag från Svenska Arkivförbundet den 31 mars 2019.
[42] Förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
[43] Webbplatsen för Riksantikvarieämbetet i augusti 2019.
[44] Underlag från Sveriges Hembygdsförbund den 27 juni 2019.
[45] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Uppsala den 22 augusti 2018.

lösningar med bedömningar av vilka organisatoriska och finansiella krav som ställs.[46]

Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB) anser att staten genom Riksarkivet borde ta ett större ansvar i frågor om e-arkiv och digitalt bevarande. Det skulle kunna handla om att myndigheten tillhandahåller en tjänst eller utvecklar en produkt som alla i arkivsektorn kan använda.[47] Hembygdsrörelsen pekar också på problemet med arkivering av audiovisuellt material med tanke på det analoga materialets korta livslängd. Det är enligt förbundet av stor vikt att Svenskt Filmarkiv (vid Filminstitutet) har tillräckliga resurser för insamling och digitalisering av filmer och utöver arkivering av analogt material även kan erbjuda lagring av digitaliserade filmer som en tjänst för de enskilda arkiven.[48]

10.4.2 Riksarkivets förvärv av enskilda arkiv

Enlig gällande reglering i Riksarkivets instruktion *får* myndigheten också ta emot arkivhandlingar från enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv. Av myndighetens totala bestånd av arkivmaterial på papper kommer drygt 10 procent från enskilda arkiv. De årliga leveranserna av analogt material har dock minskat generellt under en följd av år, delvis beroende på en ny restriktiv leveranspolicy från myndighetens sida.[49] Utvecklingen vad gäller leveranser från enskilda arkiv under åren 2011–2013 och 2016–2018 redovisas i tabell 10.5.

Tabell 10.5 Leveranser från enskilda arkivbildare

	2018	2017	2016	2013	2012	2011
Antal leveranser	438	653	425	276	371	342
Papper (hyllmeter)	6 002	607	432	1 138	2 145	974
Kartor, ritningar (antal)	173 002	947	86	332	4 110	6 657

Källa: Årsredovisning för Riksarkivet 2013 respektive 2018.

[46] Webbplatsen för Kalmar läns arkivförbund, Konferens e-arkiv i enskilda sektorn, Uppsala 9 april 2019, avläst i augusti 2019.
[47] Utredningens dialog med ARAB den 3 juni 2019.
[48] Underlag från Sveriges Hembygdsförbund den 27 juni 2019.
[49] Riksarkivets årsredovisning 2017, s. 21–24.

Den kraftiga ökningen av mängden levererat enskilt material 2018 förklaras av det industrihistoriskt mycket intressanta äldre arkivbestånd från AB Volvo som började levereras till landsarkivet i Göteborg under 2018. Under året har även utrikeskorrespondenten Kjell Albin Abrahamssons personarkiv, med ett flertal ljudinspelningar, överlämnats till landsarkivet i Östersund.[50] Fram till 2018 fanns det ingen tydlig utvecklingstrend, utan det finns både upp- och nedgångar mellan enskilda år. Riksarkivet har enligt uppgift inte haft resurser att aktivt arbeta med uppsökande verksamhet. I praktiken är det de verksamheter som söker upp myndigheten som blir bevarade för eftervärlden, förutsatt att myndigheten bedömer att de har ett värde i enlighet med sin förvärvspolicy.[51]

Oklara gränser gentemot andra myndigheter

Riksarkivet pekar i sina underlag till utredningen på att andra myndigheter har arkivbestånd från enskilda arkivbildare i sin ägo.[52] Många kommuner och regioner har t.ex. beslutat att ta emot enskilda arkivbestånd, trots att det inte finns något stöd för det i kommunallagen (2017:725). Vissa myndigheter, särskilt inom kultur-, kulturarvs- och utbildningsområdena, har också ett direkt eller indirekt uppdrag att förvärva och tillhandahålla samlingar med anknytning till sin verksamhet t.ex. Statens musikverk, Kungl. biblioteket, universitetsbiblioteken och de statliga museerna. I många fall anses förvärv av enskilda arkivbestånd ingå i uppgiften för dessa myndigheter.

Även myndigheter, som inte har i uppdrag att förvärva och tillhandahålla samlingar, kan ha fått arkivhandlingar från enskilda arkivbildare i sin ägo. Det kan handla om en generaldirektörs efterlämnade arkiv, en personalförenings eller lokal fackförenings arkiv eller någon utomstående enskild förening med anknytning till myndighetens verksamhetsområde som har lämnat sitt arkiv till myndigheten. Många myndigheter förvaltar också fonder eller andra stiftelser vars arkiv, i formell mening, är att betrakta som enskilda. Det finns också verksamheter som tidigare har bedrivits av aktörer i den enskilda sektorn, som senare har övergått att hanteras av myndig-

[50] Riksarkivets årsredovisning 2018, s. 23.
[51] Uppgift från Riksarkivet.
[52] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.

heter. Ibland finns handlingarna från dessa föregångare hos myndigheter i form av enskilda arkivbestånd.

Konkurrens om vissa enskilda arkivbestånd

Under utredningens dialoger har det också blivit tydligt att det ibland kan uppstå viss konkurrens mellan den statliga arkivmyndigheten och delar av den enskilda arkivsektorn när det gäller enskilda arkivbildares val av arkivinstitution för sina arkiv.

Enligt Centrum för näringslivshistoria bör det vara en ambition att material som tillkommer inom enskild verksamhet kan bevaras i enskild regi. För att garantera att värdefullt arkivmaterial hanteras korrekt föreslår de ett certifieringssystem. Enskilda arkivinstitutioner som uppfyller baskrav vad gäller t ex. arkivlokaler, säkerhet, tillgång till forskarsal och utbildade arkivarier ska kunna certifieras av Riksarkivet. Det skulle ge en kvalitetsstämpel gentemot företag som vill upphandla arkivtjänster och gentemot lokala och regionala myndigheter vid tilldelning av ekonomiska bidrag. På så sätt behöver det inte uppstå konkurrens med den statliga arkivmyndigheten.[53]

Riksarkivets hållning är att det är viktigt att arkiv bevaras och tas om hand på rätt sätt, oavsett var i landet och av vilken institution. Myndigheten vill också att arkiven ska redovisas i den nationella arkivdatabasen, NAD. Det är viktigt att de arkivhandlingar eller arkivbestånd som inte anses ha lika ”hög status” inte ska falla mellan stolarna. I sin rådgivning till enskilda arkivbildare som vill lämna sitt arkivmaterial till en arkivinstitution upplyser Riksarkivet om att det finns andra aktörer som tar emot arkiv. Det är alltid ägaren som avgör till vilken arkivinstitution den vill lämna sitt arkiv. Enligt Riksarkivet uppstår det sällan konkurrenssituationer, men man har ingenting att invända mot en ännu tydligare ansvarsfördelning, om det är möjligt.[54]

Enligt Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB) har man inte upplevt någon konkurrens med Riksarkivet. Däremot har ARAB och Centrum för näringslivshistoria upplevt viss konkurrens sinsemellan om hanteringen av arkivbestånd från Kooperativa förbundet.[55]

[53] Underlag från Centrum för näringslivshistoria den 12 april 2019.
[54] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[55] Utredningens dialog med ARAB den 3 juni 2019.

10.4.3 Samarbetsrådet för enskilda arkiv

Samarbetsrådet för enskilda arkiv hos Riksarkivet är ett nationellt samverkans- och samrådsorgan som inrättades 2013. Enligt 20 § instruktionen ska samarbetsrådet för enskilda arkiv, genom samarbete mellan Riksarkivet och den enskilda arkivsektorn, främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet och bevarande av för kulturarvet betydelsefulla enskilda arkiv i landet. Riksarkivarien är ordförande i rådet och därutöver finns högst åtta andra ledamöter. Riksarkivarien utser ledamöterna och praxis har hittills varit att hälften av ledamöterna utses efter förslag av den enskilda arkivsektorn. Rådet utgör ett forum för informations- och meningsutbyte samt i förekommande fall för nationell samordning. Vidare fungerar samarbetsrådet som samrådsorgan när det gäller Riksarkivets bidragsgivning till enskilda arkiv.[56]

Under utredningens dialoger med intressenter för den enskilda sektorn har det framkommit synpunkter på samarbetsrådet, att det träffas för sällan och att det inte företräder de enskilda arkiven på ett tillräckligt bra sätt. Svenska Arkivförbundet föreslår att rådet ersätts av ett brett sammansatt, fristående råd under Kulturdepartementet med uppdrag att hantera frågor rörande enskilda arkiv.[57] Riksarkivet anger att man avser att se över samarbetsrådets arbetssätt.[58]

10.5 Utredningens bedömningar och förslag

Den grundläggande frågan för utredningen är vilka åtgärder från statens sida, om några alls, som kan motiveras utifrån att de är verkningsfulla i förhållande till syftet, som här handlar om att bevara och tillgängliggöra betydelsefulla enskilda arkivbestånd och att underlätta verksamheten för enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner.

Utredningens bedömningar och förslag utgår från att många enskilda arkivbestånd och enskilda arkivbildare, liksom den samlade kretsen av enskilda arkivinstitutioner, är viktiga delar av samhällets gemensamma minne. Samtidigt visar genomgången ovan att det finns problem med bärkraften i den ekonomiska modell som är grunden för att hålla verksamheterna på fötter, att det finns ett betydande

[56] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[57] Underlag från Svenska Arkivförbundet den 31 mars 2019.
[58] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.

utrymme för en aktivare rådgivning i arkivspecifika frågor från statens sida och för en ökad samverkan kring arkivfrämjande åtgärder.

De insikterna är samtidigt också de grundläggande skälen för att staten bör genomföra ett brett åtgärdspaket riktat mot den enskilda arkivsektorn. Det handlar inte om att välja antingen den ena eller andra insatsen utan om ett samlat paket där flera statliga åtgärder kompletterar varandra.

10.5.1 Statsbidrag till enskilda arkivsektorn

Förslag: De befintliga statsbidragen till regionala enskilda arkivinstitutioner respektive till nationella enskilda arkivinstitutioner och organisationer ska vardera tillföras ytterligare 10 miljoner kronor.

Vidare införs ett nytt statsbidrag för att stimulera tillkomsten av nya arkivcentrumlösningar. De närmare villkoren för statsbidraget ska framgå av en särskild förordning. Den årliga ekonomiska ramen ska uppgå till 5 miljoner kronor.

Den ekonomiska modell som de enskilda arkivinstitutionerna bygger sin verksamhet på är en blandning av avgifter som betalas av medlemmar och deponenter samt ekonomiska bidrag från staten, regioner och kommuner. Balansen mellan intäktsslagen varierar kraftigt mellan olika typer av enskilda arkivinstitutioner men ett gemensamt problem är att hållbarheten i modellen sviktar, både vad gäller möjligheten att ta ut tillräckliga avgifter och vad gäller förutsättningarna att inom rådande system få ett långsiktigt tillskott av arkivspecifika offentliga bidrag. Därtill har nya angelägna behov identifierats. Sammantaget talar det för att staten behöver ta ett större ekonomiskt ansvar.

Utredningen har identifierat tre angelägna ekonomiska reformbehov för den enskilda arkivsektorn:

- en större ekonomisk grundtrygghet,
- en långsiktig finansiering av herrelösa arkiv, och
- ett ekonomiskt incitament för fler arkivcentrum.

De tre behoven hänger i viss mån samman. Frånvaron av en långsiktig finansiering av herrelösa arkiv kan t.ex. vara ett av flera skäl till att det saknas en ekonomisk grundtrygghet. Det är inte heller vare sig möjligt eller lämpligt för staten att alltför mycket styra de ekonomiska insatserna till specifika ändamål. Vidare är inte staten ensamt ansvarig för finansieringen av den enskilda arkivsektorn. Avgifter från medlemmar och deponenter, liksom ekonomiska bidrag från kommuner och regioner, är också viktiga för den enskilda sektorns grundtrygghet.

I det sammanhanget noterar utredningen med intresse erbjudandet från Centrum för näringslivshistoria att föreningen kan tänka sig att dela med sig av sin kompetens och affärsmodell till andra, med respekt för att förutsättningarna ser olika ut. Syftet skulle vara att utveckla former för högre andelar självfinansiering i den enskilda arkivsektorn. Det ligger dock inte i utredningens mandat att föreslå att avgifterna ska vara avdragsgilla.

Utredningen bedömer att de identifierade reformbehoven i möjligaste mån ska tillgodoses inom ramarna för de befintliga statsbidragen till den enskilda arkivsektorn, inom kultursamverkansmodellen och inom Riksarkivets bidragsgivning. På en punkt – den som rör ett ekonomiskt incitament för fler arkivcentrum – gör dock utredningen bedömningen att det behovet inte kan tillgodoses i nuvarande bidragssystem. Därför behövs en ny bidragsförordning för detta ändamål.

Ökat statsbidrag till regionala enskilda arkivinstitutioner

Som har framgått ovan är den allmänna bilden från utredningens dialoger att kultursamverkansmodellen är uppskattad av de regionala enskilda arkivinstitutioner som får bidrag från modellen. Det finns ingen utbredd önskan om förändringar i modellens grunder. Förslaget från en tidigare utredning om att staten inte längre ska peka ut vilka konst- och kulturområden som ska vara mottagare av statsbidrag från modellen bör enligt utredningen därför inte genomföras. En sådan förändring skulle med största säkerhet försvåra för de regionala enskilda arkivinstitutionerna när det gäller att ta plats i arbetet med regionala kulturplaner och därmed också minska deras möjligheter att konkurrera om de begränsade statsbidragen.

Samtidigt innebär kultursamverkansmodellen att de sektorsspecifika regionala insatserna i någon mån får stå tillbaka för mer över-

gripande nationella satsningar och att tillfälliga projektmedel får ta plats på bekostnad av de mer långsiktiga verksamhetsbidragen. Det är inte heller möjligt för staten att tillskjuta reformmedel till en specifik sektor eftersom det statliga anslaget gäller för helheten, utan någon uppdelning på anslagsposter. När utredningen identifierar två tydliga reformbehov hos de regionala enskilda arkivinstitutionerna – en ökad ekonomisk grundtrygghet och en långsiktig finansiering av herrelösa arkiv – behöver den insatsen därför anpassas till de förutsättningar som gäller för modellen. Utredningen noterar även det förändringsarbete som enligt uppgift pågår när det gäller samverkansmodellens praktik.

Det verktyg som finns att tillgå i kultursamverkansmodellen är att tillföra reformmedel till ramanslaget, som 2019 är på 1 441 130 kronor, varav cirka 12 miljoner kronor tillfaller regionala enskilda arkivinstitutioner. Därtill finns en anslagspost på 465 000 kronor för bidrag till regional arkivverksamhet i Stockholms län. I den bidragsförordning som fortfarande gäller för regional kulturverksamhet i Stockholms län anges ett syfte med statsbidraget till regionala arkivinstitutioner, nämligen att främja regional arkivverksamhet och att bättre integrera arkivområdet i den regionala kulturpolitiken.[59]

Ett syfte med ett reformtillskott är att berörda regionala enskilda arkivinstitutioner ska få en större ekonomisk grundtrygghet och därtill att ge dem en viss ersättning för omhändertagande av kulturhistoriskt värdefulla arkivbestånd utan ägare. Med reformtillskottet bör även fler regionala enskilda arkivinstitutioner kunna ta plats i systemet. För att uppnå det angivna syftet beräknar utredningen att anslagen till kultursamverkansmodellen och till arkivverksamhet i Stockholms län ska tillföras ytterligare 10 miljoner kronor fr.o.m. 2022.

Ökat statsbidrag till nationella enskilda arkivinstitutioner och organisationer

Även det nuvarande statsbidraget till nationella enskilda arkivinstitutioner och organisationer som företräder hela eller delar av den enskilda arkivsektorn får godkänt av berörda intressenter, med två undantag. Bidraget till Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek står för 77 procent av den totala potten på knappt 9 miljoner kronor och bidragsbeloppen

[59] 7 § förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

har överlag legat på oförändrade nivåer under många år. Möjligheten för nya bidragsmottagare att komma in i systemet är därmed närmast obefintlig.

Utredningens behovsanalys om större ekonomisk grundtrygghet och om en långsiktig finansiering av herrelösa arkiv omfattar även den krets som berörs av det här statsbidraget. Ett syfte med ett reformtillskott är även här att berörda enskilda arkivinstitutioner ska få en större ekonomisk grundtrygghet och därtill att ge dem en viss ersättning för omhändertagandet av kulturhistoriskt värdefulla arkivbestånd utan ägare. Ett ekonomiskt tillskott bör kunna lösa upp de knutar som har låst bidragsgivningen i en fast struktur under många år.

För det här statsbidraget finns en särskild bidragsförordning och en särskild budgetram i regleringsbrevet för Riksarkivet. Myndigheten har samtidigt ett visst utrymme att göra egna bedömningar och har t.ex. prioriterat arkivorganisationer som vänder sig till en bred krets Det finns alltså en färdig form för utredningen att använda för ett reformtillskott. För att uppnå det angivna syftet beräknar utredningen att anslaget ska tillföras ytterligare 10 miljoner kronor fr.o.m. 2022.

Nytt statsbidrag för att stimulera arkivcentrum

Enligt utredningens bedömning finns det i huvudsak goda erfarenheter av de arkivcentrumlösningar som genomförts under senare år. Fördelarna för medborgarna, som kan hitta flera arkivbestånd och sakkunnig personal i samma lokaler, är en sådan erfarenhet. Möjligheten att skapa ekonomiska och verksamhetsmässiga synergier är en annan. Samtidigt måste man ha respekt för att inte alla arkivcentrum är stöpta i samma form och att det kan finnas säkerhetsmässiga problem att hantera vid en samlokalisering. Ingen önskar heller att initiativet till en centrumlösning ska komma från någon annan än de berörda verksamheterna själva.

Det är dock utredningens uppfattning att ett statsbidrag som är tillgängligt för ansökan i början av en från verksamheternas sida initierad process kan hjälpa till att undanröja eventuella oklarheter och osäkerheter som kan uppstå vid planering av en centrumbildning. Berättigade att ansöka om bidraget ska vara huvudmännen för minst två arkivverksamheter, som t.ex. innebär att man tar emot, tillhandahåller och tillgängliggör arkiv. Det kan precis som bland befintliga

arkivcentrum handla om olika kombinationer av kommunala myndigheter, enskilda arkivinstitutioner och institutioner eller föreningar med anknytning till arkivverksamhet.

Statsbidraget ska lämnas i mån av tillgängliga medel och i form av projektbidrag för insatser som syftar till att förbereda nya eller utveckla befintliga arkivcentrum. För att räknas som arkivcentrum ska parterna bedriva viss verksamhet gemensamt och ha gemensamma lokaler eller lokaler i anslutning till varandra. Utredningen bedömer att bidraget t.ex. ska kunna användas för att finansiera en pilotstudie om förutsättningarna för en ny centrumlösning. Ett annat stödberättigat ändamål kan vara iordningsställande av gemensamma lokalytor eller mindre tekniska lösningar i nya eller befintliga centrumverksamheter.

Frågor om projektbidraget ska prövas av Riksarkivet och den som fått bidrag ska redovisa till myndigheten hur medlen använts. Riksarkivet ska också kunna meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av den förordning för statsbidrag till arkivcentrum som utredningen föreslår. Utredningen föreslår vidare att det nya projektbidraget ska tillföras en årlig ekonomisk ram på 5 miljoner kronor.

10.5.2 Rådgivning, förvärv och främjande

Förslag: Det ska av arkivlagen framgå att den statliga arkivmyndigheten ska ge råd och vägledning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor. För att hantera den nya uppgiften tillförs Riksarkivet 3 miljoner kronor.

Bedömning: Samarbetsrådet för enskilda arkiv bör genomföra en inventering av olika slags enskilda arkiv.

Utredningens redogörelse i avsnitt 10.4 visar att det pågår viss rådgivning från Riksarkivets sida gentemot den enskilda arkivsektorn och att myndigheten använder sin möjlighet att under vissa förutsättningar ta emot arkivbestånd från enskilda arkivbildare trots att det finns enskilda arkivinstitutioner som också är beredda att ta emot beståndet. Vidare bedriver Samarbetsrådet för enskilda arkiv, under Riksarkivets ledning, viss främjandeverksamhet.

Av analysen framgår vidare att det från den enskilda arkivsektorn finns förväntningar på och förhoppningar om att Riksarkivet ska vara mer aktivt i sin rådgivande och främjande roll men det finns också en önskan om en mer återhållsam attityd från myndighetens sida när det gäller att ta emot leveranser av enskilda arkivbestånd. Myndigheten hänvisar i rådgivningsfrågan till bristande ekonomiska resurser, i främjandefrågan till att man avser att se över samarbetsrådets arbetsformer och i leveransfrågan till att man redan är mycket återhållsam med att ta emot enskilda arkivbestånd.

Mot den bakgrunden har utredningen identifierat tre angelägna åtgärder inom områdena för rådgivning, förvärv och främjande:

– en tydligare uppgift för Riksarkivet att ge råd till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor,
– ett ekonomiskt tillskott till Riksarkivet för att finansiera den nya rådgivningsuppgiften, och
– ett närmare samarbete mellan Riksarkivet och den enskilda arkivsektorn i fråga om leveranser och främjande.

Den första åtgärden förutsätter ett förtydligande i arkivlagen, den andra att staten tillför ökade resurser i förhållande till Riksarkivets nya och utvecklade uppgift, medan den tredje åtgärden förutsätter att Riksarkivet inom ramen för oförändrade uppdrag verkar för att förbättra dialogen och samverkan med den enskilda arkivsektorn.

En tydligare rådgivningsuppgift

Den nya och utvecklade rådgivningsuppgiften ska tydliggöras i tre avseenden. För det första ska uppgiften komma till uttryck i arkivlagen och inte i myndighetens instruktion. Uppgiften ska för det andra ändras från den nuvarande formuleringen om att Riksarkivet *får* ge råd till enskilda i arkivfrågor till att myndigheten *ska* ge råd till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor. Utredningens bedömning är för det tredje att rådgivningen ska kunna omfatta relevanta riktlinjer för arkivbildning i den enskilda arkivsektorn och även visst tekniskt metodstöd, inte minst i frågor som uppstår i samband med arkivsektorns digitalisering. Rådgivningen kan även omfatta frågor om leverans av uppgifter till ett

nationellt arkivinformationssystem (se kapitel 15). Det är dock viktigt att framhålla att berörda enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner inte är skyldiga att följa råden.

För att kunna utveckla sitt rådgivningsarbete gentemot den enskilda arkivsektorn i linje med den förtydligade uppgiften ska Riksarkivet tillföras 3 miljoner kronor fr.o.m. 2022. Bedömningen bygger på att resursbehoven i första hand uppstår i samband med att myndigheten behöver anställa ny personal för att arbeta med den förtydligade uppgiften. När det gäller det praktiska utförandet av uppdraget bör Riksarkivet kunna hämta både erfarenheter och inspiration från Riksantikvarieämbetets motsvarande uppdrag gentemot museisektorn.

Ett närmare samarbete med enskilda arkivsektorn

Den kritik som riktats mot Riksarkivet när det gäller frågor om förvärv och främjande ska tas på allvar. Samtidigt har utredningen noterat myndighetens ambitioner att reformera arbetet. Utredningen gör därför bedömningen att problemen inte är av den omfattningen eller av det slaget att det kan motivera en ändring av gällande bestämmelser i myndighetens instruktion. Riksarkivet bör således fortsatt få ta emot arkivbestånd från enskilda arkivbildare som är av särskild betydelse för forskning och kulturarvet.

Det är överhuvudtaget viktigt med ett nära och förtroendefullt samarbete mellan Riksarkivet och den enskilda arkivsektorn Samarbetsrådet för enskilda arkiv bör även fortsättningsvis ha i uppgift att främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet m.m. Inom ramen för det arbetet bör en inventering av olika slags enskilda arkiv genomföras.

11 Reglering av enskilda arkivsektorn

11.1 Inledning

Några av utredningens mer komplicerade frågor handlar om huruvida det ska införas lagstiftning som omfattar hela eller delar av den enskilda arkivsektorn. Den nuvarande regleringen på arkivområdet – arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) – är helt inriktad på hur den offentliga sektorns organ bildar arkiv av allmänna handlingar samt på arkivmyndigheterna och deras uppgifter gentemot offentliga arkivbildare. Enskilda arkivbestånd, arkivbildare och arkivinstitutioner omfattas således inte av den nuvarande arkivregleringen.

Enligt direktiven ska utredningen analysera om en reglering av de enskilda arkiven bör införas för att kunna tillgodose behov inom rättskipning, förvaltning, forskning och skydd för kulturarvet. Vidare ska utredningen utreda om de enskilda arkivens hantering av personuppgifter kräver ytterligare författningsstöd. Utredningen ska också utreda och lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga för att tillförsäkra att allmän handling som förvarats hos enskild är allmän även efter att den lämnats till ett allmänt arkiv.

11.2 Frågan om reglering av enskilda arkivsektorn

Verksamheter inom den enskilda arkivsektorn kan omfattas av olika författningar som exempelvis reglerar dokumentationskrav i verksamheten och bevarandetider för den dokumentation som upprättas. Sådana regleringar finns bl.a. i bokföringslagen (1999:1078), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Även den specifika statliga arkivregleringen

omfattar generella bestämmelser som kan sägas inkludera enskilda arkivbildare utan att det är direkt uttalat. Riksarkivet har t.ex. till uppgift att ha nationell överblick över arkivfrågorna och följa arkivverksamheten i landet. Särskilda bestämmelser för den enskilda arkivverksamheten eller hanteringen av enskilda arkivbestånd saknas dock.

Ett sätt att beskriva situationen är därför att de enskilda arkivbildarna och arkivinstitutionerna oftast själva kan avgöra hur man vill hantera sina arkivbestånd. I en nordisk jämförelse har det konstaterats att Sverige har det svagaste juridiska skyddet för dessa arkivbestånd, eftersom det inte finns något utpekat ansvar för offentlig tillsyn av dem. I utredningens direktiv konstateras att den enskilda arkivsektorn har material som i princip är av intresse för alla människor. På grund av den begränsade regleringen på området finns det enligt direktiven en risk för att dessa handlingar förstörs eller säljs på den internationella marknaden. En ny reglering i arkivlagstiftningen som inkluderar hela eller delar av den enskilda arkivsektorn i Sverige skulle därför vara en betydande förändring jämfört med dagsläget.

De samtal som utredningen fört med intressenter på området och de underlag med synpunkter och förslag som inkommit har kretsat kring behovet av en ny reglering, vilken del av den enskilda sektorn som i så fall ska omfattas och vilka typer av bestämmelser som då ska finnas i en ny arkivlag och arkivförordning. Från den ansvariga statliga myndighetens, Riksarkivet, sida lyfter man behovet av att vissa baskrav ska gälla för en relativt bred krets av enskilda arkivbestånd, andra intressenter ser mer ett behov av att hela den enskilda arkivsektorn definieras som en del av kulturarvet medan en tredje uppfattning är att vissa specifika krav bör ställas på enskilda arkivinstitutioner.

11.2.1 Enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse

Riksarkivet förordar att de enskilda arkivbestånden ska infogas i arkivlagen. Vissa baskrav ska därigenom kunna ställas på hanteringen av bestånden.[1] Enligt myndigheten saknas det en överblick över arkiv som skapas och förvaras hos föreningar, organisationer, företag, kommuner och landsting. Utan tillgång till civilsamhällets och företagens information blir samhällsdokumentationen ofullständig och

[1] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område. Myndigheten har även tagit upp frågan i skrivelsen Arkivutredningens frågor till arkivsektorn.

historiska skeenden riskerar att feltolkas. Den offentliga informationen, menar Riksarkivet, kan inte ensam tillgodose allmänhetens behov av insyn och behoven från rättskipande instanser och forskningssamhället.

Därför krävs det, enligt Riksarkivet, en samordning och en enhetlig reglering. Värderingen av arkiven måste bygga på informationens innehåll och inte på vem som har producerat den. Det ska inte spela någon roll om informationen finns i allmänna handlingar, om den finns hos enskilda arkivinstitutioner, hos företag eller hos privatpersoner. Ett ytterligare argument är att lagskyddet för enskilda arkiv generellt sett är mycket svagt i jämförelse med de övriga nordiska länderna.

Konkret föreslår Riksarkivet en ändring av 3 § arkivlagen, som innehåller bestämmelser om myndigheters arkivbildning, så att paragrafen även ska omfatta vissa enskilda arkivbestånd. I praktiken skulle det ge Riksarkivet viss föreskriftsrätt för och tillsyn över enskilda arkivbestånd. Däremot ser myndigheten inte något behov av föreskriftsrätt eller tillsyn över de enskilda arkivinstitutionerna. De enskilda arkivbestånd som enligt Riksarkivet bör omfattas av en ny reglering är sådana som innehåller information om samhällsviktiga funktioner och som kan ha avgörande betydelse för den enskilda individen. Även information som tillkommer inom offentligt finansierad verksamhet i privat regi och information som utgör en del av kulturarvet bör omfattas.

För att avgöra vilka enskilda arkivbestånd som ska omfattas av en ny reglering i arkivlagen gör Riksarkivet en jämförelse med artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning.[2] Där används ”arkivändamål av allmänt intresse” för att avgränsa vilka enskilda arkivinstitutioner som får behandla personuppgifter. Begreppet definieras inte i förordningen utan det överlämnas till rättstillämpningen att klargöra den närmare innebörden. Enligt nationella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen får Riksarkivet meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse.

Riksarkivet anser att samma grundläggande principer bör vara vägledande för vilka arkivbestånd som ska omfattas av Riksarkivets

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

föreskrifter om behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning och av en utökad tillämpning av vissa av arkivlagens bestämmelser. Att använda sig av en klassificering är enligt myndigheten nödvändigt för att kunna peka ut vilka enskilda arkivbestånd som ska omfattas. Avgörandet ska bygga på grundläggande principer och utgå från arkivalisk sakkunskap. Riksarkivet är expertmyndighet med överblick över arkivområdet och bör därför utifrån ett helhetsperspektiv avgöra vilken information som behöver bevaras.

Det finns enligt Riksarkivet emellertid skäl att använda ett annat begrepp för klassificering i arkivlagen än det begrepp som används i EU:s dataskyddsförordning. Det finns risk att det annars uppstår oklarheter om klassificeringarnas betydelse. Ett visst enskilt arkivbestånd kan också komma att omfattas av det ena regelverket, men inte av det andra. Det kan t.ex. handla om arkivbestånd som är viktiga för kulturarvet men som är för gamla för att innehålla uppgifter som går att relatera till personuppgifter om nu levande individer. Riksarkivet föreslår därför att ett annat begrepp används för arkivlagens föreslagna nya bestämmelse, nämligen ”enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse”.

För att illustrera vilka typer av enskilda arkivbestånd som i huvudsak bör omfattas av en ny bestämmelse i arkivlagen, med den föreslagna klassificeringen, nämner Riksarkivet följande aspekter:

– information om samhällsviktiga funktioner,
– information som kan ha avgörande betydelse för den enskilde individen,
– information som tillkommer inom offentligt finansierad verksamhet i privat regi,
– information som utgör en viktig del av kulturarvet och
– information av särskild betydelse för forskningen.

Myndigheten betonar att informationen i ett och samma arkivbestånd kan ha inslag av flera olika aspekter och att det kan finnas ytterligare viktiga aspekter att ta fasta på. Avsikten är inte heller att dessa aspekter ska regleras i arkivlagen. Riksarkivet vill i stället få i uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för hur man värderar arkiv, för att på så sätt skapa en gemensam utgångspunkt för hela sektorn. Uppdraget bör utföras i samråd med enskilda arkivsektorn och andra

relevanta aktörer. Enligt myndigheten kommer den föreslagna nya bestämmelsen innebära ett visst mått av ingrepp i den privata äganderätten. Riksarkivet vill därför att arkivutredningen tittar på om kulturmiljölagens (1988:950) bestämmelser om byggnadsminne eller äldre kulturföremål kan utgöra en förebild.

Synpunkter på Riksarkivets förslag

Riksarkivets förslag om en reglering av enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse har väckt flera reaktioner från företrädare för den enskilda sektorn. Synpunkterna är i huvudsak kritiska. En uppfattning är att enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner måste ha fortsatt bestämmanderätt och oinskränkt äganderätt över sina arkivbestånd och då kan förslaget inte genomföras.[3] Den föreslagna regleringen tyder enligt Svenska Arkivförbundet på ett kontrollanspråk och ett centralistiskt perspektiv. Man borde i stället erkänna den yrkesmässiga kompetens som finns inom den enskilda sektorn. Förbundet anser att många frågetecken behöver rätas ut kring Riksarkivets förslag, bl.a. när det gäller gränsdragningsfrågor. Enligt förbundet bör inga långtgående förslag läggas innan en grundlig utredning av den enskilda arkivsektorn har genomförts. Det är samtidigt viktigt enligt samma intressentgrupp att man kan säkra information från offentligt finansierad verksamhet i privat regi genom tillsyn och föreskriftsrätt gentemot dessa.[4]

TAM-Arkiv pekar på att det är en grannlaga uppgift att hitta en fungerande balans mellan statliga regleringar och föreningsfrihet. Arkivet ser med oro på Riksarkivets resonemang kring frågan om hur enskilda arkivbestånd kan komma att övertas av staten. Att värdera hela arkivbestånd antikvariskt skulle tillspetsat innebära att staten bestämmer vilka personalorganisationer hos TAM-Arkiv som är viktiga och vilka som inte är viktiga för det gemensamma kulturarvet, vilket givetvis är en främmande tanke i en svensk kontext. Historien visar också att sådana bedömningar är starkt tidsbundna.[5]

[3] Underlag från Centrum för näringslivshistoria den 12 april 2019.
[4] Underlag från Svenska Arkivförbundet den 31 mars 2019.
[5] Underlag från TAM-Arkiv den 18 juni 2019.

Privata utförare av offentligt finansierad verksamhet

En krets som diskuterats flitigt i sammanhanget är privata utförare av offentligt finansierade verksamheter, bl.a. inom områdena skola, vård, omsorg, energiförsörjning och infrastruktur. Det är en krets av enskilda arkivbildare som ökat i omfattning under senare år. Enligt en del bedömare kan det därmed finnas risk för att arkivbestånd med samhällsviktig information försvinner eller förstörs, till men för behoven inom rättskipning, förvaltning, forskning och skydd för kulturarvet. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande två förslag som berör denna verksamhet.

Betänkandet Ökad insyn i välfärden lämnades till regeringen i september 2016 och har remitterats.[6] I betänkandet lämnas förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning med flera, till den del de erbjuds av privata anordnare.

Betänkandet Ökad insyn i fristående skolor överlämnades till regeringen i september 2015.[7] Betänkandet har remitterats. I betänkandet föreslås att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Samtliga huvudmän för fristående skolor ska omfattas. Huvudmännen ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämställas med myndigheter. Regeringen överlämnade i februari 2018 en lagrådsremiss som byggde på de förslag som betänkandet innehöll. Lagrådet kunde emellertid inte tillstyrka lagstiftning i enlighet med förslagen i remissen, bl.a. med hänsyn till att offentlighetsprincipen skulle utvidgas till att omfatta börsnoterade privata aktörer.

Därefter har en särskild utredare analyserat utifrån bl.a. EU-rätten om lagförslagen i lagrådsremissen behöver kompletteras för att offentlighetsprincipen ska kunna införas hos huvudmän för fristående skolor som är börsnoterade aktiebolag eller dotterbolag till börsnoterade aktiebolag.[8] Utredaren lämnade sina slutsatser i februari 2019. I promemorian konstateras att lagrådsremissens förslag inte är oförenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning och att

[6] SOU 2016:62.
[7] SOU 2015:82.
[8] Regeringskansliet. Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV).

någon komplettering av lagförslagen i remissen därför inte behöver göras. Även denna promemoria har remitterats men någon proposition har inte beslutats.

I båda betänkandena föreslås ändringar i arkivlagen. Förslagen är lagtekniskt utformade på något olika sätt men innebörden är att de privaträttsliga organens arkiv ska omfattas av samma bestämmelser som gäller för kommunala myndigheters arkiv.

11.2.2 De enskilda arkiven som en del av kulturarvet

De intressenter som är kritiska mot Riksarkivets förslag till reglering pekar i stället på den förra arkivutredningens förslag om att de enskilda arkiven ska anses vara en del av kulturarvet, samtidigt som det klargjordes att de skulle stå självständiga gentemot Riksarkivet och själva besluta om samlingar och verksamhet. Så bör det förbli menar Svenska Arkivförbundet. Enligt förbundet är enskilda arkiv en viktig del av vårt gemensamma samhällsminne och kulturarv. Enskilda arkivinstitutioner är en del av samhällets informationsförsörjning samt av samhällets demokratiska och kulturella infrastruktur. En ny arkivlag bör enligt förbundet ha en ändamålsparagraf liknande de som finns i bibliotekslagen (2013:801) och museilagen (2017:563).[9]

TAM-Arkiv har inga generella invändningar mot ett tydligare lagskydd för den del av Sveriges kulturarv som utgörs av de enskilda arkiven. Arkivlagens bestämmelse om att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet bör fungera som förebild för synen på enskilda arkiv. Man arbetar med alla delar av medlemmarnas dokumenthantering, arkivbildning och historiebruk. Det sker en gradvis och sömlös övergång från den dagsaktuella dokumenthanteringen till att arkivet med tiden blir en del av det kulturarv som är både nationellt och respektive organisations eget.[10]

Enligt Centrum för näringslivshistoria utgör näringslivsarkiven och de enskilda arkiven en otvetydig del av kulturarvet. I det fall en omformulering av arkivlagen skulle bli aktuell är det givetvis viktigt att även de enskilda arkivens betydelse fastslås. Det är för övrigt nödvändigt att samtliga enskilda arkiv tillmäts samma betydelse.

[9] Underlag från Svenska Arkivförbundet den 31 mars 2019.
[10] Underlag från TAM-Arkiv den 18 juni 2019.

Idén om att endast vissa arkivbestånd, låt vara av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse, skulle omfattas av arkivlagen ger i förlängningen ett urvalsproblem.[11]

11.2.3 Förslag på andra regleringar av enskilda arkivsektorn

Riksarkivet tar i sitt underlag om enskilda arkiv upp att man gärna ser att arkivutredningen överväger om det i den svenska arkivlagstiftningen går att införa motsvarande bestämmelser som i de övriga nordiska länderna för att skydda de enskilda arkiven i Sverige.[12]

Ett förslag är att Riksarkivet får rätt att kopiera viktiga arkivalier som finns hos olika aktörer, om det finns en uppenbar risk att arkivet förstörs eller förkommer och när arkivalier utbjuds till försäljning. Ett annat förslag är att arkivmyndigheten, enligt norsk modell, ska ha rätt att kopiera deponerade handlingar när deponenten vill återta depositionen. Riksarkivet vill vidare att bestämmelsen i konkurslagen ändras så att även de enskilda arkivinstitutionerna får möjlighet att överta handlingar efter ett konkursbo när konkursen är utredd och avslutad. På så sätt skulle man kunna hålla samman äldre arkivbestånd. Myndigheten föreslår även att det i arkivlagstiftningen införs en möjlighet för arkivmyndigheter att ansöka om preklusion när ägaren till en deposition inte går att finna. Om den ursprunglige ägaren till ett arkivbestånd inte hör av sig inom utsatt tid och hävdar sin rätt till arkivmaterialet skulle vederbörande förlora sin rätt och äganderätten övergå till arkivmyndigheten.

Svenska Arkivförbundet delar i huvudsak Riksarkivets förslag till regleringar på dessa punkter. Det är enligt förbundet helt förståeliga och nödvändiga åtgärder som föreslås, t.ex. rätten att kopiera depositioner innan de återtas, rätten att ta över depositioner när ägaren inte går att spåra, möjligheten att överta handlingar efter konkursbon, m.m.

Även Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB) är positiva till ett stärkt skydd för de enskilda arkiven. Med stärkt skydd avses då att enskilda arkivbildare skulle få krav på sig att bevara en viss typ av handlingar, såsom protokoll, verksamhetsberättelser och årsredovisningar. Det finns dock enligt ARAB en fara med en sådan reglering.

---

[11] Underlag från Centrum för näringslivshistoria den 12 april 2019.
[12] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.

Det är t.ex. ett dilemma om staten ålägger den enskilda sektorn att bevara och tillgängliggöra en viss typ av information om informationen inte kan användas enligt arkivbildarens uttryckliga vilja. Om de enskilda arkivbildarna åläggs att bevara sin information kommer det också att krävas mer resurser för de enskilda arkivinstitutionerna.[13]

11.2.4 Tidigare lagförslag och lagar i angränsande sektorer

Ska staten reglera verksamheten i ideella och privata institutioner och organisationer som alltså inte är en del av den offentliga sektorn men som bedöms bedriva en för hela samhället angelägen verksamhet? Den frågan har diskuterats tidigare på arkivområdet och i angränsande sektorer på kulturområdet.

Förra arkivutredningen om reglering av enskilda arkiv

Den förra arkivutredningen, Arkiv för alla, betonade i sitt betänkande Arkiv för alla – nu och i framtiden att de enskilda arkivinstitutionerna runt om i landet är en ovärderlig resurs när det gäller att bevara, vårda och tillgängliggöra den del av vårt kulturarv som enskilda arkiv, exempelvis folkrörelse- och föreningsarkiv samt näringslivsarkiv, utgör.[14] Utredningen ville särskilt framhålla det arbete som utförs med att tillgängliggöra arkiven för nya grupper och arkivpersonalens många gånger ideella engagemang för den egna verksamheten.

För att tydliggöra de enskilda arkivens status föreslog utredningen att det i arkivlagen skulle läggas till att de enskilda arkiven också är en del av det nationella kulturarvet. Därmed skulle den princip som allmänt ansågs gälla bli lagfäst. Enligt utredningen skulle ett sådant tillägg ha ett viktigt symbolvärde och även stärka de enskilda arkivens bevarandeuppdrag och relationer till enskilda arkivbildare. Vidare förslogs att det skulle tydliggöras i den centrala arkivmyndighetens, dvs. Riksarkivet, instruktion att den på olika sätt skulle verka för att de enskilda arkiven bättre bevarades, vårdades och tillgängliggjordes.

[13] Utredningens dialog med ARAB den 3 juni 2019.
[14] SOU 2002:78, s. 119–132.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag lämnades varierande synpunkter.[15]

Regeringen konstaterade i den efterföljande propositionen att enskilt arkivmaterial många gånger har ett stort kulturhistoriskt värde och bidrar till att ge information om samhället och dess utveckling. Det rör sig bl.a. om folkrörelsearkiv och andra föreningsarkiv samt företags-, näringslivs-, gårds- och personarkiv.

Mot bakgrund av att arkivlagen primärt riktar sig till de arkivbildande myndigheterna inom den offentliga förvaltningen och i första hand reglerar handhavandet av de allmänna handlingar som förvaras hos myndigheterna, bedömde regeringen dock att det inte borde föras in en bestämmelse om enskilda arkiv i arkivlagen. Utredningens förslag genomfördes därför inte.

Reglering av museer och bibliotek

Det är inte bara på arkivområdet som frågan om lagreglering av privata och ideella verksamheter har aktualiserats. Sedan den 1 augusti 2017 har Sverige en museilag och en ny bibliotekslag ersatte den 1 januari 2014 den gamla bibliotekslagen från 1996.

Förslaget om en museilag lämnades av Museiutredningen 2014/15. Tanken var att en lag skulle slå fast museernas fria ställning som kunskapsinstitutioner i samhället och deras ansvar för att förmedla ett reflekterande förhållningssätt till historien och omvärlden samt en öppenhet för olika berättelser och perspektiv. Utgångspunkten för utredningen var att alla museer som räknas till det allmänna museiväsendet och som därmed har en tillhörighet till det allmänna, dvs. stat, landsting eller kommun, skulle omfattas av lagen. Lagen skulle däremot inte omfatta verksamheter som huvudsakligen är att betrakta som kommersiella eller ideella.[16]

Museiutredningen 2014/15 konstaterade att det finns museiverksamheter som inte hör till det allmänna men som ändå borde omfattas av lagen. Kriteriet skulle vara att verksamheten är offentligt styrd. Därmed avsågs bolag, föreningar och stiftelser som bedriver museiverksamhet och i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än hälften av antalet ledamöter är utsedda av det allmänna. Man valde

[15] Arkivfrågor (prop. 2004/05:124), s. 13–14.
[16] Ny museipolitik (SOU 2015:89), s. 262 och 268.

därmed en annan väg än den som gäller på biblioteksområdet. Bibliotekslagen gäller alla bibliotek som till övervägande del är finansierade av det allmänna.[17] Enligt utredningen skulle ett sådant kriterium slå fel i museisektorn, med många små verksamheter som åtminstone periodvis får huvuddelen av sina intäkter från det allmänna.[18] I den följande propositionen delade regeringen Museiutredningens bedömning om museilagens tillämpningsområde.

Byggnadsminnen och skydd mot utförsel

En möjlighet som framförts vid utredningens dialoger med arkivsektorn är att kulturmiljölagen (1988:850), tidigare kulturminneslagen, skulle kunna fungera som förebild när det gäller att hitta en balans mellan å ena sidan de enskilda arkivens behov av skydd för sina handlingar och å andra sidan deras privata äganderätt. Det skulle kunna finnas en parallell i regleringen av byggnadsminnen.

Enligt 3 kap. 1 § kulturmiljölagen får en byggnad som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen. Lagen innehåller därefter bestämmelser om bl.a. hur byggnaden ska vårdas och underhållas, hur byggnadsminnesförklaringen går till samt hur rätten till ekonomisk ersättning och inlösen för ägare och innehavare till berörda fastigheter fungerar.

Kulturmiljölagen innehåller även bestämmelser om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål. Enligt 5 kap. 1 § får kulturföremål som kan antas ha funnits i Sverige i minst 75 år och som kan vara av stor betydelse för kulturarvet inte föras ut ur landet utan särskilt tillstånd. Det är ett system som även omfattar arkivsektorn. Riksarkivet är en av fem tillståndsmyndigheter som beslutar om utförseltillstånd och exportlicenser. Ansvaret omfattar arkiv m.m. av icke tryckta protokoll, brev, dagböcker, manuskript, noter, räkenskaper, handritade kartor och ritningar. Beslut om tillstånd krävs om arkivet är äldre än 75 år, har ett värde som överstiger 5 000 kronor och kan antas ha funnits i Sverige i minst 75 år.[19]

[17] 1 § bibliotekslagen (2013:801) anges att lagen omfattar all offentligt finansierad biblioteksverksamhet. I propositionen Ny bibliotekslag (prop. 2012/13:147) som föregick lagen sägs att därmed avses den biblioteksverksamhet som i huvudsak finansieras med offentliga medel (s. 9–10).
[18] SOU 2015:89, s. 268.
[19] Webbplatsen för Riksantikvarieämbetet i november 2018.

11.2.5 Lagreglering av enskilda arkivsektorn i de nordiska länderna

För att hitta jämförbara politiska lösningar på likartade problem och förutsättningar som i Sverige är det oftast praktiskt att börja med våra nordiska grannländer. Alla tre länderna har arkivlagar som till sina innehåll i stora delar motsvarar den svenska arkivlagen. De rymmer alltså bestämmelser om bl.a. det offentliga arkivväsendets ansvar, om förutsättningarna för arkivleveranser, om tillsyn av arkivbildare samt om förvaring och tillgängliggörande av handlingar.[20]

Till skillnad från svenska arkivlagen innehåller dock de norska, danska och finska arkivlagarna särskilda kapitel om privata arkiv. Man använder alltså samlingsbegreppet ”privata” i stället för ”enskilda”. Tematiskt handlar kapitlen om statens rätt att föra register över skyddsvärda privata arkiv, om statens möjligheter att i vissa lägen ta emot leveranser från privata arkiv, om statens rätt att agera vid utförsel av skyddsvärda privata arkiv och om statens rätt att i vissa lägen helt eller delvis ålägga sådana arkiv samma skyldigheter som gäller för offentliga arkivbildare.

Register över enskilda arkiv

Enligt den norska arkivlova ska Riksarkivarien ha översyn över skyddsvärda privata arkiv och föra register över sådana arkiv som tagits om hand av offentliga organ. Riksarkivarien kan också registrera vissa privata arkiv som särskilt skyddsvärda. En arkivbildare som fått meddelande om att arkivet är särskilt skyddsvärt måste anmäla till myndigheten vid ägarförändringar, utförsel ur landet eller inför risken att verksamheten ska gå i konkurs.

Den finska arkivlagen stadgar att arkivmyndigheten (Riksarkivet) kan föra register över privata arkiv och därtill hörande handlingar som är av betydelse för den vetenskapliga forskningen.

[20] Den norska ”Lov om arkiv (arkivlova)” trädde i kraft 1999. Den danska ”arkivloven” gäller sedan 2003. Den finska ”arkivlagen” trädde i kraft redan 1994, men har reviderats flera gånger sedan dess.

Förvärv av enskilda arkiv

Offentliga arkiv kan, enligt den danska arkivloven, samla in, ta emot och bevara privata arkiv som kommer från privatpersoner, föreningar eller organisationer, även om arkivet omfattas av lagen om behandling av personupplysningar. Om ett privat arkiv eller en enskild handling med betydelse för den vetenskapliga forskningen riskerar att förstöras eller försvinna, eller om arkivet/handlingen bjuds ut till försäljning, har den finska arkivmyndigheten rätt att inom befintlig budget lösa in arkivet/handlingen till gängse pris, alternativt myndigheten ta en kopia.

Enligt den norska arkivlova kan ägaren till ett skyddsvärt privat arkiv som levererats eller deponerats till arkivmyndigheten, begränsa tillgången till arkivet. Sådana begränsningar upphör dock efter 100 år.

Utförsel av enskilda arkiv

Både de norska och danska arkivlagarna tar upp frågan om skyddsvärda arkiv som riskerar att föras ut ur landet. Det handlar om att staten vill försäkra sig om att kopior av arkivet bevaras i landet. Enligt den danska lagen ska den som planerar att föra ut ett privat arkiv med väsentlig forskningsmässig eller allmänkulturell betydelse ge arkivmyndigheten möjlighet att kopiera arkivalierna. Den norska lagen stadgar däremot att arkivmyndigheten kan kräva att få kopiera dokumenten. Detta är alltså en delvis annan modell än den nuvarande svenska bestämmelsen i kulturmiljölagen om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål.

Enskilda och offentliga arkiv kan likställas

I vissa lägen ger de norska och danska arkivlagarna staten rätt att helt eller delvis ålägga enskilda arkiv motsvarande skyldigheter som för offentliga arkivbildare. Det gäller t.ex. krav på att hålla arkivet ordnat, att vara tillgänglig för arkivmyndighetens kontroll och tillsyn samt att under vissa förutsättningar leverera arkivet till arkivmyndigheten.

Kriteriet för att komma i fråga för en sådan åtgärd är, enligt den norska arkivlova, att det handlar om privata arkiv med offentlig an-

knytning. Norska Riksarkivet kan besluta att ett privat arkiv helt eller delvis ska följa föreskrifterna för offentliga arkiv om det privata arkivet t.ex. är mottagare av fasta offentliga ekonomiska tillskott som är viktiga för verksamheten.

I Danmark kan kulturministern besluta att arkivlovens regler för offentliga arkiv ska gälla helt eller delvis för vissa angivna företag, institutioner och föreningar om deras verksamheter t.ex. till övervägande del är finansierad av statliga eller kommunala medel. Kriteriet för när en privat verksamhet kan anses ha tillräcklig offentlig anknytning för att likställas med ett offentligt organ är alltså detsamma i den danska arkivloven som i den svenska bibliotekslagen.

Helhetsperspektiv på samhällsdokumentation

I både Danmark och Norge har Riksarkiven samverkat med den enskilda sektorn kring dokumentation och insamling av handlingar från olika samhällssektorer.[21] Man strävar efter att kartlägga i vilka sektorer det finns luckor i bevarandet och försöker hitta sätt att samla in dokumentation där det behövs. Det är exempel på initiativ från arkivmyndigheternas sida som tas utan att det finns lagstöd eller utökat mandat för tillsyn av verksamheterna, oavsett i vilken sektor den bedrivs.

11.2.6 Använda avgränsningskriterier

Gemensamt för de lagar och utredningsförslag som redovisats ovan är att de på olika sätt ringar in och motiverar varför verksamheter som drivs i enskild regi ska regleras av staten och i vissa fall likställas med offentliga verksamheter. Det är i huvudsak två typer av kriterier som används: dels sådana som pekar på verksamhetens kulturella, allmänna och skyddsvärda betydelse, dels sådana som pekar på verksamhetens offentliga anknytning i form av återkommande bidrag, stor andel offentlig finansiering och en ledning som i huvudsak är tillsatt av det allmänna. Omfattningen på den avgränsade kretsen varierar beroende på vilka kriterier som används. De förstnämnda kriterierna skapar en betydligt större krets än om man t.ex. använder återkommande offentliga bidrag som ett avgörande kriterium.

[21] Se webbplatsen för Nordisk arkivportal och webbplatsen för norska Arkivverket.

11.3 Behov av komplettering för behandling av personuppgifter

I förarbetena till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, i det följande kallad dataskyddslagen, anges att det i Sverige finns ett antal enskilda organ som samlar in eller vidarebehandlar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Behandlingen torde tidigare ha grundats på den nu upphävda 10 § d personuppgiftslagen (1998:204), dvs. den har varit nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras.[22]

Vidare sägs att det sedan EU:s dataskyddsförordning börjat gälla råder en oklarhet om huruvida uppgifterna för de enskilda arkivorganen, vilkas verksamhet är av allmänt intresse, alltid är fastställda i enlighet med svensk rätt på det sätt som krävs för att artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning ska vara tillämplig. Regeringen har bedömt att den rättsliga grunden för de enskilda organens behandling av personuppgifter kan komma att ifrågasättas och att det därför finns behov av att förtydliga det rättsliga stödet för sådan personuppgiftsbehandling.[23]

Dataskyddsutredningen uppmärksammade problematiken och föreslog i sitt betänkande att, i avvaktan på den breda översyn av arkivväsendet som regeringen då hade aviserat, rättslig grund ska kunna fastställas av Riksarkivet, genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall.[24] Regeringen delade utredningens bedömning och det angavs också i propositionen att man hade för avsikt att delegera denna föreskriftsrätt till Riksarkivet.

En reglering avseende enskilda arkivs personuppgiftsbehandling infördes i 2 kap. 3 § dataskyddslagen. Paragrafen har sin grund i artikel 6.3 första stycket i EU:s dataskyddsförordning, som innebär att en uppgift av allmänt intresse utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter endast om uppgiften är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten.[25] I bestämmelsen ges ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse utanför arkivlagstiftningens

[22] Prop. 2017/18:105, s. 113.
[23] a.a.
[24] SOU 2017:39, s. 215 f.
[25] Prop. 2017/18:105, s. 190.

tillämpningsområde. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också i enskilda fall besluta att sådana personuppgiftsansvariga får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Ett beslut får förenas med villkor.[26]

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 7 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning där Riksarkivet bemyndigas att meddela sådana föreskrifter som avses i lagen och att fatta beslut i enskilda fall. Innan Riksarkivet meddelar föreskrifter eller beslut ska Datainspektionen ges möjlighet att yttra sig. I propositionen yttrar regeringen:

> Med anledning av Riksarkivets önskemål om förtydligande av vad föreskrifterna i praktiken ska reglera kan regeringen nämna att föreskrifterna skulle kunna innehålla generella bestämmelser som bör gälla för all arkivverksamhet av allmänt intresse som inte omfattas av arkivlagstiftningen, i linje med vad som anges i skäl 158. De berörda personuppgiftsansvariga skulle kunna anges i en bilaga till föreskrifterna, med angivande av den verksamhet som bedöms vara av allmänt intresse. I förekommande fall kan begränsningar avseende de generella bestämmelserna eller särskilda villkor för tillämpningen anges. Den närmare utformningen av föreskrifterna och innehållet i dessa bör dock överlämnas till Riksarkivet att bestämma.[27]

Regeringen anger också att det är tänkbart att det kan uppstå enstaka situationer där föreskriftsformen inte är lämplig, men där det ändå finns skäl att tillåta behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Det kan t.ex. röra sig om behandling som ska ske av en personuppgiftsansvarig under en begränsad tid eller i ett mycket begränsat avseende. Den myndighet som regeringen bestämmer bör i enskilda fall kunna pröva om den behandling som utförs sker för arkivändamål av allmänt intresse i EU:s dataskyddsförordnings mening.

11.3.1 Syftet med EU:s dataskyddsförordning

Den 25 februari 2016 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som EU:s dataskyddsför-

[26] Prop. 2017/18:105, s. 113 och s. 190–191.
[27] Prop. 2017/18:105, s. 113–114.

ordning ger anledning till.[28] Utredningen tog namnet Dataskydds-utredningen och lämnade sitt betänkande den 12 maj 2017.[29] Efter att arkivutredningen fått sitt uppdrag lämnade regeringen i februari 2018 propositionen Ny dataskyddslag.[30] I propositionen hänvisar regeringen till kulturarvspropositionen och till att Dataskyddsutredningen förutsatt att frågor kring de enskilda arkivens behandling av personuppgifter ska komma att utredas närmare.

Syftet med EU:s dataskyddsförordning är att skapa EU-gemensamma regler för personuppgiftsbehandling. Enligt skäl 2 är avsikten med förordningen att bidra till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och en ekonomisk union, till ekonomiska och sociala framsteg, till förstärkning och konvergens av ekonomierna inom den inre marknaden samt till fysiska personers välbefinnande. Ett av de huvudsakliga syftena med förordningen är också att ytterligare harmonisera dataskyddsregleringen för att undanröja hindren för det fria flödet av personuppgifter inom EU. Syftet med EU:s dataskyddsförordning är således inte endast att skydda personuppgifter utan också att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen.

EU:s dataskyddsförordning omfattar inte avlidna personer. Organisationer som behandlar andra uppgifter än uppgifter som avser levande personer behöver således inte tillämpa bestämmelserna. Behandling av personuppgifter som utförs av en fysisk person som ett led i verksamhet av privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll omfattas inte heller av förordningens bestämmelser. Många arkiv eller arkivliknande samlingar påverkas således inte av bestämmelserna i förordningen.

11.4 Tidigare bestämmelser

Det EG-direktiv[31] som föregick EU:s dataskyddsförordning innehöll inga specifika bestämmelser om arkiv eller arkivering. Direktivet implementerades huvudsakligen genom den numera upphävda

[28] Dir. 2016:15.
[29] Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39).
[30] Prop. 2017/18:105.
[31] Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

personuppgiftslagen (1998:204). I förarbetena till personuppgiftslagen gjordes bedömningen att myndigheternas bevarande av allmänna handlingar var tillåtet enligt de grundläggande bestämmelserna i dataskyddsdirektivet. I betänkandet konstaterades att bevarande av allmänna handlingar utgör en förutsättning för att offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen ska kunna uppfylla sina syften. Vidare sägs i betänkandet:

> De ändamål som bevarandet av myndighetsarkiven skall tillgodose kan hänföras under vad som i EG-direktivet kallas ”historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål”. Det är således inte nödvändigt att myndigheterna redan när personuppgifterna samlas in uttryckligen anger arkivering och bevarande som ett ändamål för behandlingen. Är en myndighets primära hantering av uppgifterna tillåten, kan det inte anses oförenligt med den primära hanteringen att bevara uppgifterna. Det kan inte heller anses oförenligt med de ursprungligen angivna ändamålen att myndigheten efter en tid lämnar över sina handlingar till en arkivmyndighet för långtidsförvaring. Myndigheterna är rättsligt förpliktade att bevara allmänna handlingar, och bevarandet är också en arbetsuppgift av allmänt intresse. Den behandling av icke känsliga personuppgifter som bevarandet utgör är således tillåten enligt artikel 7.[32]

En uttrycklig bestämmelse infördes i 8 § andra stycket första meningen personuppgiftslagen där det fastställdes att bestämmelserna i personuppgiftslagen inte hindrade att en myndighet arkiverade och bevarade allmänna handlingar eller att arkivmaterial togs om hand av en arkivmyndighet. Ett särskilt undantag ansågs dock nödvändigt för att myndigheterna skulle kunna bevara också känsliga personuppgifter. Det aktuella undantaget i 8 § andra stycket första meningen omfattade även den insamling och det långtidsbevarande av personuppgifter som sker hos de särskilda arkivmyndigheterna. Personuppgiftsbehandlingen i myndigheternas arkiv var således direkt reglerad medan övriga arkiv inte nämns i lagen.

I 9 § andra stycket personuppgiftslagen infördes en bestämmelse av betydelse för arkiven. Där stadgades att en behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte ska anses som oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Av betänkandet framgår att vid behandling för historiska ändamål, är det i första hand bevarandet av arkiv som kommer i blickfånget. Det kan visserligen inte uteslutas att bevarandet för framtiden av en enstaka personuppgift någon gång skulle kunna ske

[32] Personuppgiftslag (prop. 1997/98:44), s. 47–48.

för sådana historiska ändamål som avses. Men huvudfallet är nog ändå det bevarande av uppgiftssamlingar för framtiden som myndigheter och enskilda kan ägna sig åt.[33]

I 10 § personuppgiftslagen infördes en uttömmande uppräkning av i vilka fall behandling av personuppgifter var tillåten och i 10 § d stadgades att personuppgifter fick behandlas bara om behandlingen var nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. I förarbetena nämns att arkivering kan vara exempel på en arbetsuppgift som kan vara av allmänt intresse.[34]

11.5 Gällande bestämmelser – dataskyddslagen

11.5.1 Rättslig grund

Enligt EU:s dataskyddsförordning är en av grundförutsättningarna för att få behandla personuppgifter, att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. De rättsliga grunderna räknas upp i artikel 6.1. Uppräkningen är uttömmande, vilket innebär att behandlingen inte laglig och inte får utföras om inte någon av de angivna grunderna som anges är uppfylld. Behandling är enligt bestämmelsen laglig endast om och i den mån som åtminstone ett av de villkor som räknas upp är uppfyllt:

a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.

b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.

c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.

e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

[33] SOU 1997:39, s. 356.
[34] Prop. 1997/98:44, s. 121. Se även SOU 1997:39, s. 364.

f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Bestämmelsen är direkt tillämplig i svensk rätt men det har införts en s.k. upplysningsbestämmelse i 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Paragrafen är avsedd att vara en vägledning för rättstillämpningen i Sverige och anger att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig

1. för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller
2. som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Ändamålet för behandlingen behöver inte framgå men ändamålet med varje enskild behandling måste dock vara nödvändigt för att utföra den fastställda uppgiften. Bestämmelsen uttrycker det samband som måste finnas mellan behandlingen och den fastställda uppgiften och riktar sig till den som bestämmer de särskilda ändamålen för behandlingen, vilket i normalfallet är den personuppgiftsansvarige men i vissa fall även kan vara lagstiftaren.

I 2 kap. 3 § dataskyddslagen anges den rättsliga grunden för enskilda arkiv: enskilda arkiv får behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse i enlighet med föreskrifter som meddelas av Riksarkivet.

11.5.2 Vad är uppgift av allmänt intresse?

Rent språkligt kan begreppet uppgift av allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse.

Begreppet allmänt intresse definieras inte i EU:s dataskyddsförordning. Av skäl 45 följer dock att allmänintresset inbegriper hälso-

och sjukvårdsändamål, folkhälsa, socialt skydd och förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster.

I förarbetena till dataskyddslagen konstaterar också regeringen att begreppet är EU-rättsligt och att det inte kan definieras i nationell lagstiftning. Begreppet måste i stället ges utrymme att utvecklas i rättstillämpningen.[35] För att försöka tolka begreppet får man därför söka ledning i tidigare bestämmelser där begreppet används exempelvis i motsvarande bestämmelser i artikel 7 e dataskyddsdirektivet och 10 § d personuppgiftslagen där begreppet förekommer.

I förarbetena till bestämmelserna om när behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt personuppgiftslagen, exemplifieras arbetsuppgifter av allmänt intresse som arkivering, forskning och framställning av statistik.[36] Vidare nämns etablerade idrottsorganisationers registrering av vilka personer som vunnit svenska mästerskap eller innehar svenskt rekord i erkända sportgrenar. Där sägs också att den registrering som sker av personer som har fått allmänt erkända utmärkelser, t.ex. Nobelpris, kan vara en arbetsuppgift av allmänt intresse. Enligt betänkandet kan arbetsuppgiften utföras av en myndighet eller något enskilt subjekt. Vidare sägs att det faktum att någon själv kan tjäna pengar på att utföra arbetsuppgiften inte utesluter att den ändå kan vara av allmänt intresse, såsom när uppgifter som tidigare skötts av det allmänna läggs ut på privata företag som drivs i vinstsyfte.

Myndigheter

I förarbetena till dataskyddslagen konstateras att myndigheters verksamhet är av allmänt intresse.[37] Verksamheten måste dock också vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Regeringen slår i propositionen fast att så är fallet; myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av författningar, regeringsbeslut och kommunala reglementen, antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens och kommunalt självstyre. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler.

[35] Prop. 2017/18:105, s. 113.
[36] Integritet – Offentlighet – Informationsteknik (SOU 1997:39), s. 364.
[37] Prop. 2017/18:105, s. 56–57.

Privata aktörer

I propositionen anges att även privata aktörer kan utföra fastställda uppgifter av allmänt intresse.[38] Även här är förutsättningen att uppgiften är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Regeringen konstaterar vidare att EU:s dataskyddsförordning i förhållande till den privata sektorn innebär en väsentlig förändring på så sätt att det inte längre är självklart att en personuppgiftsansvarig inom den sektor som utför en uppgift av allmänt intresse kan utföra nödvändig behandling av personuppgifter på den grunden. Genom kravet på att grunden för behandlingen ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten begränsas nämligen tillämpningsområdet för artikel 6.1 e. Det räcker inte att en behandling av personuppgifter är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse – uppgiften måste också vara fastställd i enlighet med gällande rätt.[39] Om så är fallet finns det en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e. Numera utför också privaträttsliga organ en inte obetydlig del av de uppgifter som sannolikt skulle anses vara av allmänt intresse, även i begreppets mest snäva bemärkelse.

Exempel på uppgifter av allmänt intresse inom den kommunala sektorn är förskoleverksamhet och skola, hälso- och sjukvård samt stöd och service till funktionshindrade. Inom den traditionellt statliga sektorn kan nämnas rikstäckande infrastruktur, kommunikation och energiförsörjning. Ibland bedrivs verksamheten alltjämt under kommunal eller statlig styrning, i form av kommunala eller statliga bolag, men på andra områden förekommer också enbart privata subjekt som är associationsrättsligt helt fristående från den offentliga sektorn.

I propositionen anges att det kan finnas alternativa rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling. Om det råder tveksamhet om en verksamhet som bedrivs av en privaträttslig aktör, exempelvis ett enskilt arkiv, är av allmänt intresse i unionsrättslig mening, är det i stället ofta möjligt att grunda nödvändig behandling av personuppgifter på en intresseavvägning i enlighet med artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen eller att inhämta den registrerades samtycke. Detsamma gäller om verksamheten visserligen är av allmänt intresse, men uppgiften inte är fastställd i enlighet med vare sig unionsrätten eller den nationella rätten.[40]

[38] a.a. s. 58.
[39] Prop. 2017/18:105, s. 56.
[40] a.a. s. 59.

11.5.3 Arkivändamål av allmänt intresse

Dataskyddsutredningen konstaterar i sitt betänkande att det i EU:s dataskyddsförordning finns ett antal bestämmelser som särskilt rör personuppgiftsbehandling för arkivändamål av allmänt intresse samt för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller för statistiska ändamål. Enligt artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning gäller exempelvis att ytterligare behandling[41] av personuppgifter för sådana ändamål, i enlighet med artikel 89.1, inte ska anses oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Av artikel 5.1 e följer att personuppgifter får lagras under en längre tid än vad som normalt gäller, om uppgifterna enbart kommer att behandlas för arkivändamål i allmänhetens intresse eller för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller för statistiska ändamål. Den förlängda bevarandetiden gäller i den mån som lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas i enlighet med kraven i artikel 89.1 för att säkerställa de registrerades fri- och rättigheter.[42]

Bestämmelserna är, som hela EU: dataskyddsförordning, direkt tillämpliga i svensk rätt. Vad som ska avses med arkivändamål av allmänt intresse är således också något som får utvecklas i rättstillämpningen. Beträffande vad som ska anses vara allmänt intresse anförs i betänkandet:

> I dataskyddsförordningen används begreppet arkivändamål av allmänt intresse, i stället för det som i dataskyddsdirektivet benämns historiska ändamål. Begreppet allmänt intresse är ett unionsrättsligt begrepp som inte med enkelhet låter sig avgränsas. Begreppet definieras varken i dataskyddsdirektivet eller i dataskyddsförordningen och dess innebörd har ännu inte heller utvecklats av EU-domstolen. Rent språkligt kan begreppet allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse. Den närmare innebörden av begreppet arkivändamål av allmänt intresse, särskilt i förhållande till begreppet historiska forskningsändamål, behöver dock klargöras i rättstillämpningen, inte minst genom EU-domstolens praxis.[43]

[41] I Sverige används vanligen den vedertagna termen vidarebehandling.
[42] SOU 2017:39, s. 211–212.
[43] a.a., s. 214 f.

Även i propositionen konstateras att begreppet arkivändamål av allmänt intresse inte definieras i EU:s dataskyddsförordning:

> Begreppet arkivändamål av allmänt intresse definieras inte i dataskyddsförordningen. I dataskyddsdirektivet används i stället begreppet historiska ändamål. Det är oklart om någon skillnad i innebörd är avsedd. Den närmare innebörden av begreppet arkivändamål av allmänt intresse får därför klargöras i rättstillämpningen, särskilt i förhållande till begreppet historiska forskningsändamål som i dataskyddsförordningen ofta används i samma bestämmelser.[44]

Regeringen slår ändå fast i propositionen att den behandling av personuppgifter, som myndigheter och andra utför när de i enlighet med föreskrifter om arkiv arkiverar sina handlingar, utgör en vidarebehandling som sker för arkivändamål av allmänt intresse. Exempel på sådana föreskrifter är tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Behandlingen ska därmed enligt artikel 5.1 b inte anses som oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det krävs då inte någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs.[45]

Arkivmyndigheterna

När en arkivmyndighet, t.ex. Riksarkivet, övertar arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten. Den myndighet som har överlämnat materialet förfogar därefter inte längre över detta. Den myndigheten bestämmer inte heller längre över ändamålen eller medlen för arkivmyndighetens behandling av de personuppgifter som förekommer i materialet. Det är i stället arkivmyndigheten som bär personuppgiftsansvaret för de behandlingar som sker därefter. Detta innebär att det behövs en rättslig grund för arkivmyndigheternas behandling av de personuppgifter som finns i det övertagna materialet. Den behandlingen sker för att utföra en i arkivlagstiftningen fastställd uppgift av allmänt intresse, jfr ovan. Nödvändig behandling hos arkivmyndigheterna kan därmed ske med dessa bestämmelser som rättslig grund. Detta gäller även t.ex. när Riksarkivet enligt sin instruktion tar emot arkivhandlingar från enskilda som är av särskild betydelse för forskning och kulturarv.

[44] Prop. 2017/18:105, s. 110.
[45] a.a., s. 111.

De enskilda arkiven

Den behandling av personuppgifter som sker av andra än myndigheter kan också omfattas av arkivändamål av allmänt intresse. I propositionen sägs:

> Även de som inte omfattas av arkivlagstiftningen kan i vissa fall behandla personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Av skäl 158 till dataskyddsförordningen framgår att ett sådant organ bör ha en rättslig skyldighet att förvärva, bevara, bedöma, organisera, beskriva, kommunicera, främja, sprida och ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset. Medlemsstaterna bör enligt samma skäl ha rätt att föreskriva att personuppgifter får vidarebehandlas för arkivering, exempelvis i syfte att tillhandahålla specifik information om politiskt beteende under tidigare totalitära regimer, folkmord, brott mot mänskligheten, särskilt Förintelsen, eller krigsförbrytelser.[46]

Enligt regeringen uppstår här en osäkerhet rörande regleringen av de enskilda arkivinstitutionernas verksamhet. För att dessa arkiv ska omfattas av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning kan ett klargörande av de nationella reglerna krävas.

11.5.4 Riksarkivets föreskrifter

Den 10 juli 2019 skickade Riksarkivet ut sitt förslag till föreskrifter i enlighet med bemyndigandet i 7 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Riksarkivet har angivit att det övergripande syftet med föreskrifterna är att reglera behandlingen av personuppgifter som kan anses ske för arkivändamål av allmänt intresse inom den enskilda sektorn. Riksarkivets utgångspunkt är att om en personuppgiftsansvarig utför arkivverksamhet av allmänt intresse, uppfyller behandlingen av personuppgifterna inom denna verksamhet villkoren för laglig behandling enligt EU:s dataskyddsförordning artikel 6.1 e.

Förslaget till föreskrifter anger vad som krävs för att en arkivverksamhet ska anses vara en uppgift av allmänt intresse. Vidare anger förslaget vilka förpliktelser, med hänsyn till behandling av personuppgifter det innebär, utöver det som anges i EU:s dataskyddsförordning. Sista datum för att lämna svar på remissen var den 16 september 2019.

---

[46] Prop. 2017/18:105, s. 112–113.

Förslaget innebär att Riksarkivets föreskrifter ska gälla för personuppgiftsansvariga inom den enskilda sektorn som inte enligt EU:s dataskyddsförordning omfattas av föreskrifter om arkiv. Föreskrifterna får även avse behandling av känsliga personuppgifter. Riksarkivet ska pröva och besluta om en personuppgiftsansvarig bedriver en arkivverksamhet av allmänt intresse.

Personuppgiftsansvariga får ansöka skriftligen till Riksarkivet om en prövning av verksamheten. En personuppgiftsansvarig som ansöker om en sådan prövning ska kunna visa att denne i sin dagliga verksamhet på ett professionellt sätt förvärvar, bevarar, bedömer, organiserar, beskriver, tillhandahåller, informerar om och främjar användandet av handlingar och information av bestående värde för allmänintresset. Formuleringen känns igen från skäl 158 till EU:s dataskyddsförordning.

Vidare ställer Riksarkivet krav på att arkivverksamheten ska drivas inom stabila ekonomiska och organisatoriska ramar och utföras av personal med relevant akademisk utbildning, alternativt med ledning och översyn av sådan personal och att den personuppgiftsansvarige i sin verksamhet ska respektera grundläggande demokratiska principer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Dessa förutsättningar återfinns dock inte i EU:s dataskyddsförordning.

Riksarkivet fick elva svar på sin remiss. De lämnade synpunkterna varierade men ingen av remissinstanserna har avstyrkt förslaget i sin helhet. Några allmänna synpunkter som lämnades var att förslaget innebär ett ökat inflytande för staten, genom Riksarkivet, över de enskilda arkivens verksamhet och att Riksarkivets handläggningsbörda kan bli orimlig. Flera av remissinstanserna har föreslagit att Riksarkivet bör avvakta denna utrednings betänkande.

11.5.5 Europeiska riktlinjer

The European Archives Group, EAG, är en officiell expertgrupp under Europeiska kommissionen. Den bildades 2006 och består av representanter för nationella arkiv i EU:s medlemsländer. Sverige representeras av Riksarkivet. EAG:s uppdrag är att säkerställa samarbete och samordning av frågor som rör arkiv. EAG rådgivande till kommissionen i arkivfrågor.

EAG har sammanställt riktlinjer för arkivens behandling av personuppgifter. Riktlinjerna tillhandahåller grundläggande information om och, i viss mån, praktiska råd till arkivarier avseende de särskilda utmaningar som tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning utgör inom arkivsektorn. Riktlinjerna är inte avsedda att utgöra ett juridiskt dokument utan är, som nämnts, endast råd.

Riktlinjerna är allmänt hållna och inte särskilt konkreta. Eftersom riktlinjerna vilar på unionsrätten ges inga definitioner eller tolkningar av de begrepp som används i EU:s dataskyddsförordning. Riktlinjerna ger således inte någon ytterligare vägledning för tolkningen av bestämmelserna om personuppgiftsbehandling som utförs av enskilda arkivbildare eller arkivinstitutioner.[47]

11.5.6 Det finansiella stödet till vissa enskilda arkivinstitutioner

Som framgår av kapitel 10 kan enskilda arkivinstitutioner erhålla olika former av statsbidrag. Beslutande myndigheter är Statens kulturråd respektive Riksarkivet. Av 1 § förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd framgår att myndigheten har till uppgift att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, verka för kulturens utveckling och tillgänglighet genom att fördela och följa upp statliga bidrag och genom andra främjande åtgärder. Vidare framgår det av 10 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet att myndigheten ska främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet genom fördelning av statliga bidrag. Det ingår således i dessa myndigheters myndighetsutövning att fördela statsbidrag.

Man bör naturligtvis kunna förutsätta att handläggningen vid de två myndigheterna sköts på ett korrekt sätt och att besluten om bidrag därför uppfyller alla villkor och kriterier som ställs. En särskild garanti för detta är att myndigheterna och deras tjänstemän står under tillsyn av såväl Riksdagens ombudsmän (JO) som Justitiekanslern. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs.

[47] European archives group. Guidance on data protection for archive services. EAG guidelines on the implementation of the General Data Protection Regulation in the archive sector.

Kultursamverkansmodellen

Ändamålet med fördelning av detta statsbidrag är enligt 4 § förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet att statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer. Enligt 8 § ska landstinget ansvara för att bidragsgivningen enligt förordningen främjar en god tillgång för länets invånare till bl.a. regional enskild arkivverksamhet. Bidraget är baserat på den regionala, dvs. landstingets, kulturplan. I förordningen finns också krav på att det landsting som fördelar statsbidrag ska följa upp hur medlen har använts och vilka effekter som uppnåtts. Resultatet ska redovisas till Statens kulturråd.

Regionalt statsbidrag

Syftet med detta bidrag är att främja regional arkivverksamhet och att bättre integrera arkivområdet i den regionala kulturpolitiken, 7 § förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet. Ansökan om bidrag ska göras hos Statens kulturråd men Riksarkivet fördelar stödet till de regionala arkivinstitutionerna. De arkivinstitutioner som får bidrag ska årligen rapportera till Riksarkivet hur man använt medlen.

Särskilt statsbidrag

Detta bidrag kan ges till sådana enskilda arkiv som inte omfattas av kultursamverkansmodellen. Bidraget beslutas av Riksarkivet. Enligt Riksarkivets riktlinjer prioriteras nationella, enskilda arkivinstitutioner och dito arkivföreningar samt organisationer eller institutioner av nationell karaktär och räckvidd som på ett betydande sätt främjar arkivforskning. Riksarkivet förutsätter att samlingarna och sökverktygen i möjligaste mån och på lika villkor är öppna och tillgängliga för allmänhet och forskning. Den som har får bidrag ska redovisa till Riksarkivet hur medlen har använts.

11.6 Överlämnande av allmänna handlingar från enskilt organ

11.6.1 Offentlighetsprincipen

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, anges huvudprincipen att var och en till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning har rätt att ta del av allmänna handlingar – offentlighetsprincipen. Kortfattat kan man säga att en handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Tillämpningen av offentlighetsprincipen är utvidgad bl.a. genom bestämmelserna i 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Där sägs att bestämmelserna i TF i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där.

11.6.2 Undantag från offentlighetsprincipen

Bestämmelser om undantag från offentlighetsprincipen har funnits länge. Ursprungligen fanns bestämmelsen om undantag från principen om allmänna handlingar i 2 kap. 7 § TF:

> Vad i detta kapitel stadgas om allmänna handlingar äge ej tillämpning å exemplar av tryckt skrift, som avses i 4 kap. 7 §, eller å enskilda brev eller skrifter, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Angående tillhandahållande av handlingar som nu nämnts gälle vad särskilt är föreskrivet.

I den särskilda motiveringen till bestämmelsen i propositionen 1948 nr 230, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till tryckfrihetsförordning m. m., anger lagstiftaren:

> att med överlämnade handlingar böra förstås såväl skänkta som deponerade eller på annat sätt förvärvade handlingar. Avsikten med stadgandet torde nämligen vara att för framtiden, liksom hittills, möjliggöra förvärv i olika former av viktigare papper genom att medgiva de inskränkningar i offentligheten, som den enskilde ägaren finner påkallade.[48]

[48] Prop. 1948 nr 230, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till tryckfrihetsförordning m. m., s. 132.

Det fördes inget resonemang om handlingar som tidigare varit offentliga handlingar och nu skulle överlämnas/återlämnas.
Bestämmelsen fick en ny placering i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF genom SFS 1976:954. I förarbetena angav föredragande statsråd att gällande rätt torde innebära att tryckta skrifter, ljudupptagningar – t.ex. grammofonskivor – och andra handlingar som ingår i statliga eller kommunala bibliotek inte är allmänna handlingar.[49] Föredraganden ansåg dock att detta uttryckligen borde framgå av grundlagen. Enligt föredragandens uppfattning borde vidare

> med handlingar som ingår i bibliotek jämställas t.ex. tryckta skrifter, fonogram och bildupptagningar som allmänt arkiv förvärvar från utgivare eller återförsäljare eller som ett sådant arkiv på annat sätt erhåller från enskild och som tillförs arkivet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Däremot skall naturligtvis allmänna handlingar som en myndighet överlämnar till en arkivinstitution inte därigenom förändra karaktär.

Vid tidigare ändringar i paragrafen har inga otydligheter eller oklarheter rörande just dessa bestämmelser uppmärksammats eller kommenterats.

TF har nyligen genomgått en språklig och strukturell översyn genom propositionen Ändrade mediegrundlagar, som regeringen överlämnade till riksdagen den 30 november 2017.[50] Lagtexten har anpassats till det språk som används i annan författningstext. Språket har också gjorts könsneutralt och viss ny terminologi har införts. Sedan den 1 januari 2019 betecknas den aktuella bestämmelsen 2 kap. 14 § första stycket 3.[51] Ändringen är emellertid just endast språklig. Någon ändring av betydelsen har inte varit avsikten och inte heller här har någon eventuell problematik uppmärksammats.

11.6.3 Handlingars offentlighet

Vid överlämnade av handlingar mellan enskilda och vissa offentliga organ kan det uppstå vissa motsättningar mellan olika bestämmelser. Det finns i princip tre situationer där frågeställningen om handlingars offentlighet kan bli aktuell:

---

[49] Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, s. 179 f.
[50] Prop. 2017/18:49.
[51] Se SFS 2018:1801.

– Allmänna handlingar överlämnas från offentligt till enskilt organ.
– Icke allmänna handlingar överlämnas från enskilt till offentligt organ.
– Allmänna handlingar återlämnas/överlämnas från enskilt till offentligt organ.

Den grundläggande intentionen är att handlingar inte ska byta status enbart genom att de överlämnas eller återlämnas till och från enskilda och offentliga organ. De två första situationerna är uttryckligt reglerade i tryckfrihetsförordningen, men det kan råda viss osäkerhet rörande den tredje.

11.6.4 Allmänna handlingar överlämnas från offentligt till enskilt organ

Bestämmelserna om förvaring av allmänna handlingar avser situationer där offentlig verksamhet förs över i privat regi. Enligt tidigare regler i arkivlagen (1990:782) skulle de handlingar som finns hos en myndighet när denna upphör överföras till en arkivmyndighet. Detta ansågs dock vara en opraktisk ordning i de fall verksamheten inte upphör när myndigheten läggs ned utan övergår till att bedrivas i privaträttslig form. Eftersom offentlig verksamhet i allt högre utsträckning börjat överföras från myndigheter till bolag infördes en särskild lag, lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.

Av förarbetena till dessa överlämnandebestämmelser, propositionen Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter[52], framgår att avsikten med bestämmelserna är att vidmakthålla den öppenhet som offentlighetsprincipen utgör. I propositionen sägs att handlingar som en gång varit allmänna handlingar och tillgängliga för allmänheten inte bör förlora denna karaktär. Vidare framgår att de handlingar som tillkommer sedan det enskilda organet påbörjat sin verksamhet *inte* ska vara allmänna.[53]

[52] Prop. 1993/94:113.
[53] Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter (prop. 1993/94:113), s. 19.

Samtidigt som överlämnandebestämmelserna infördes gjordes ett tillägg i 2 kap. TF genom en ny paragraf, 17 §[54], där det lämnas möjlighet att föreskriva att allmänna handlingar får överlämnas till och förvaras hos enskilda organ, utan att handlingarna upphör att vara allmänna, och att det enskilda organet ska överta myndighetens uppgifter i fråga om prövning av utlämnande av allmänna handlingar.

I regeringens skäl sägs:

> Utgångspunkten för den föreslagna regleringen har varit att allmänna handlingar inte bör förlora sin karaktär av allmänna handlingar när de under en tid utnyttjas i enskild verksamhet som kan sägas utgöra fortsättningen på en myndighets verksamhet samt att bolagen skall kunna förvara sådana handlingar på eget ansvar med möjlighet till fortsatt insyn och god arkivvård.[55]

Vidare anser regeringen att det är av största betydelse att dessa handlingar fortsätter att vara allmänna handlingar hela tiden från det att de upprättades eller inkom till en myndighet till dess de, via en förvaring hos ett bolag, slutligen inlevereras till en arkivmyndighet.[56]

Syftet med den nu gällande lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, är att förbättra allmänhetens tillgång till allmänna handlingar när verksamheter som tidigare bedrivits av stat och kommun tas över av enskilda organ. I den nya lagen avses förutsättningarna kring överlämnanden tydliggöras och strukturen för förvaring och återlämnande förbättras. Själva grundsyftet med de nya bestämmelserna överensstämmer dock med syftet med den ursprungliga överlämnandelagen.

Genom bestämmelserna i lagen om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring kan enskilda organ, exempelvis bolag, i samband med att det enskilda organet övertar en myndighets verksamhet, låna allmänna handlingar som är viktiga för verksamheten. Med ett enskilt organ avses andra subjekt än myndigheter, riksdagen och beslutande kommunal församling. Oftast är det fråga om aktiebolag men det kan även handla om andra associationsformer som exempelvis stiftelser. Handlingarna upphör inte att vara allmänna under den tid som de förvaras hos det enskilda organet. Motsvarande bestämmelser finns om överlämnande av handlingar till Svenska kyrkan, 2 kap. 22 § TF.

[54] Sedan den 1 januari 2019 finns bestämmelsen i 2 kap. 21 § TF (SFS 2018:1801).
[55] Prop. 1993/94:113, s. 24.
[56] a.a., s. 26.

11.6.5 Icke allmänna handlingar överlämnas från enskilt till vissa offentliga organ

Enligt 2 kap. 14 § första stycket 3 TF anses inte tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen, som allmän handling. Bestämmelserna innebär att handlingar som överlämnas till ett bibliotek eller tillförs ett arkiv för vissa ändamål ska tillhöra respektive institutions samlingar. Därmed kan institutionerna disponera över överlåtna handlingar som de önskar.

Om handlingarna är deponerade eller överlåtna med villkor måste institutionerna naturligtvis följa de villkoren. Detta handhavande är emellertid inte möjligt om handlingarna skulle anses som allmänna. I motiven till TF sägs:

> att med överlämnade handlingar böra förstås såväl skänkta som deponerade eller på annat sätt förvärvade handlingar. Avsikten med stadgandet torde nämligen vara att för framtiden, liksom hittills, möjliggöra förvärv i olika former av viktigare papper genom att medgiva de inskränkningar i offentligheten, som den enskilde ägaren finner påkallade.[57]

11.6.6 Allmänna handlingar återlämnas eller överlämnas från enskilt till offentligt organ

Enligt 7 § lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring ska allmänna handlingar från en statlig myndighet som förvaras hos ett enskilt organ återlämnas om organet inte längre har behov av handlingarna för att bedriva sin verksamhet. Återlämnande ska ske till den statliga arkivmyndigheten Riksarkivet, 8 § arkivförordningen (1991:446), om inte arkivmyndigheten beslutar att handlingarna ska återlämnas till den myndighet handlingarna härrör från.

Bestämmelser om återlämnande infördes genom lagen om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Av författningskommentarerna framgår att bestämmelserna främst tar sikte på i vilka

[57] Prop. 1948 nr 230, s. 132.

situationer och när handlingarna ska återlämnas. I propositionen kommenteras inte handlingarnas status.[58]

Enligt 11 § arkivlagen (1990:782) ska en statlig myndighets arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, om den statliga myndigheten har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet. Bestämmelsen ska enligt 2 § samma lag gälla även för sådana organ som avses i 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelserna i 2 kap. 14 § första stycket 3 TF lyder:

> 3. en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen,

Som beskrivits ovan, avsnitt 11.6.2, är sådana handlingar undantagna från offentlighetsprincipen och anses tillhöra bibliotekets/arkivets samlingar. Dessa handlingar är således inte allmänna. Bestämmelsen skulle dock kunna ge intryck av att *inga* tryckta skrifter, ljud- och bildupptagningar eller andra handlingar som tillförts ett allmänt arkiv från enskild skulle kunna utgöra allmänna handlingar. Så är naturligtvis inte fallet.

Ordalydelsen *uteslutande* för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål och uteslutande för något av de angivna *ändamålen* antyder att det kan finnas andra situationer, där den tillförda handlingen inte är undantagen offentlighetsprincipen och därmed alltså blir allmän.

Frågan om handlingarnas status aktualiseras således när allmänna handlingar överförs/återlämnas till den statliga arkivmyndigheten i enlighet med lagen om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring eller arkivlagen.

11.6.7 Riksarkivets uppfattning

Riksarkivet inkom den 21 juni 2018 till Arkivutredningen med synpunkter på uppdraget i kommittédirektiven. Myndigheten anser att det står helt klart att allmänna handlingar inte upphör att vara all-

[58] Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (prop. 2014/15:117).

männa när de lämnas till Riksarkivet från privaträttsliga organ som har haft dem med stöd av lag.

Riksarkivet menar att det knappast kan vara fråga om tillförande *uteslutande* för de angivna ändamålen och att frågeställningen därför är vad som är *ändamålet* eller *syftet* med att handlingarna tillförts arkivet. Vidare anförs att det står klart att ändamålet eller syftet med att lämna över de allmänna handlingar som finns hos privaträttsliga organ är att återlämna eller överlämna dem till Riksarkivet eller de kommunala arkivmyndigheterna för att uppfylla ändamålet eller syftet i TF och arkivlagen (1990:782).[59]

Avslutningsvis uppger Riksarkivet att man mot bakgrund av det anförda inte har någonting att invända mot en språklig översyn av 2 kap. 11 § första stycket 3 om den skulle innebära ett förtydligande av regleringens innebörd.

11.7 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens bedömningar och förslag utgår fortsatt från att många enskilda arkivbestånd och enskilda arkivbildare, liksom den samlade kretsen av enskilda arkivinstitutioner, är viktiga delar av samhällets gemensamma minne. I ett samlat paket av statliga insatser finns det också behov av en skyddande lagreglering liksom vissa klarlägganden vad gäller enskilda arkivinstitutioners hantering av personuppgifter samt vad gäller överlämnande av allmänna handlingar.

Utredningen har även övervägt att i den svenska arkivlagstiftningen införa bestämmelser som motsvaras av bestämmelser i andra nordiska länder om t.ex. rätten att kopiera viktiga arkivalier om det finns risk att de förstörs eller säljs. Bedömningen är dock att sådana ändringar av arkivlagen är komplexa framför allt i förhållande till äganderätt och upphovsrätt och därför förutsätter en mer omfattande prövning än det funnits utrymme för i det här utredningsarbetet.

[59] Jfr 2 kap. 18 § TF.

11.7.1 Nya arkivlagen om enskilda arkivsektorn

Förslag: Det ska av arkivlagen framgå att arkiv som förvaras av enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner samt enskilda arkiv hos myndigheter är en del av kulturarvet.

Sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel ska främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling samt tillgodose forskningens behov. De ska även lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Under utredningens behandling av frågan om en eventuell lagreglering av den enskilda arkivsektorn har två huvudsakliga inriktningar utkristalliserats.

Den ena inriktningen förordar en modell där enskilda arkivbestånd av särskild samhällsviktig eller kulturell betydelse inordnas i arkivlagen och Riksarkivet får rätt att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn. Den andra inriktningen förordar en modell där enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner pekas ut i arkivlagen som viktiga delar av samhällets informationsförsörjning och det gemensamma kulturarvet men i övrigt står fria i förhållande till Riksarkivet. Den första modellen uppfattas som mer omfattande både vad gäller den krets som skulle omfattas och vad gäller de krav som skulle ställas, medan den andra modellen uppfattas som mer begränsad i omfattning.

Enligt sina förespråkare skulle den första modellen ovan göra det tydligt att de enskilda arkivbildarna omfattas av arkivlagen och att Riksarkivet skulle få formella verktyg för att agera. Förespråkarna av den andra modellen menar emellertid att det vore att ge myndigheten alltför stora befogenheter som riskerar att stå i konflikt med den privata äganderätten. Samtidigt uppfattar förespråkarna av den andra modellen, att den modellen också markerar ett slags skydd för enskilda arkivbestånd, även om det är av ett mer symboliskt slag.

Utredningens samlade bedömning är att det för tillfället inte finns tillräckliga skäl för att genomföra modellen där enskilda arkivbestånd av särskild samhällsviktig eller kulturell betydelse inordnas i arkivlagen. Det har inte gått att påvisa att konsekvenserna för berörda enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutionerna står i rimlig proportion till de ingripande befogenheter som en sådan reglering skulle medföra. Möjligheten kan inte heller anses uttömd

när det gäller att uppnå en förtroendefull samverkan mellan Riksarkiven och den enskilda arkivsektorn kring dokumentation och insamling av handlingar från olika samhällssektorer, i likhet med den samverkan som sker i våra grannländer Danmark och Norge. Den lagreglerade uppgiften för den statliga arkivmyndigheten att ge råd till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor som utredningen föreslår bör kunna bidra positivt till en sådan samverkan.

Utredningen förordar mot den bakgrunden en lagreglering av den enskilda arkivsektorn som i huvudsak ligger i linje med den andra modellen: Det ska av arkivlagen framgå att arkiv som förvaras hos enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner är en del av kulturarvet. Sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel ska även omfattas av vissa av arkivlagens bestämmelser, dock utan att stå under någon arkivmyndighets tillsyn.

Arkivlagens syfte och ändamål

I utredningens förslag till 1 § i en ny arkivlag sägs att lagens syfte är att:

1. trygga tillgången till allmänna handlingar,
2. främja tillgången till kulturarvet och
3. bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling.

I 2 § anges att arkiven är en del av kulturarvet. Arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose:

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Tillsammans bildar 1 och 2 §§ en gemensam portal i inledningen av den nya arkivlagen. Arkiv som förvaras av enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner samt enskilda arkiv hos myndigheter är en del av kulturarvet och utredningen föreslår att detta ska framgå

av arkivlagens inledande bestämmelser. Det handlar om en markering av den mångfacetterade enskilda arkivsektorns stora betydelse men innebär inte att staten ställer några villkor på verksamheterna eller på arkivbestånden. Det ankommer i stället på berörda individer, medlemmar, ägare, föreningar, stiftelser och företag. Statens uppgift är att vara stödjande med rådgivning och vissa ekonomiska bidrag.

Tillgänglighet och NAD

Utredningen gör bedömningen att det är rimligt att ställa något större lagstadgade krav på sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel.

Enligt 2 § förordningen (2007:1368) om statsbidrag till enskilda arkiv kan även institutioner eller föreningar med anknytning till arkivverksamhet få bidrag enligt förordningen. Sådana institutioner och föreningar är främst intresseorganisationer som inte själva förvarar arkiv. De ska därför inte omfattas av bestämmelserna i den nya arkivlagen. Utredningen har även övervägt att inkludera enskilda arkivinstitutioner med enbart kommunala eller regionala verksamhetsbidrag men funnit att det skulle leda till en för långtgående reglering av små och många gånger resurssvaga aktörer. Förslaget omfattar därmed ett 30-tal enskilda arkivinstitutioner som är väl etablerade med en aktiv verksamhet.

Enligt förslaget till 7 § i en ny arkivlag ska de tillgängliggöra och främja användningen av arkiven. Syftet är att främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. De ska även tillgodose forskningens behov. Även dessa bestämmelser är i första hand en bekräftelse på den angelägna verksamhet som redan bedrivs av de enskilda arkivinstitutionerna. Avsikten är inte att de ska omfattas av en arkivmyndighets tillsyn.

Samma krets av enskilda arkivinstitutioner ska enligt 14 § lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem. Därmed avses det system som utvecklats av Riksarkivet under beteckningen Nationell arkivdatabas (NAD). Flera enskilda arkivinstitutioner levererar redan uppgifter till NAD, men genom en lagstadgad bestämmelse bör materialinsamlingen nå en större bredd och systematik. Bedömningen är att uppgiften att leverera uppgifter till NAD är en förhållandevis begränsad arbetsuppgift för berörda arkivin-

stitutioner men med betydande positiva effekter för arkivsektorn som helhet. Frågan om ett nationellt arkivinformationssystem behandlas även i kapitel 15.

Privata utförare av offentligt finansierad verksamhet

De privata utförarna av offentligt finansierad verksamhet utgör en särskild grupp av enskilda arkivbildare. De omfattas inte heller av gällande bestämmelser i arkivlagen men som redogjorts för under avsnitt 11.2.1, finns två föreslag att huvudmän för fristående skolor och juridiska personer som bedriver annan offentligt finansierad verksamhet i enlighet med exempelvis skollagen (2010:800) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. De ändringar i arkivlagen som föreslagits där innebär att de bestämmelser som gäller för kommunala myndigheters arkiv även ska omfatta arkiven hos dessa organ. Förslaget medför att arkivlagens bestämmelser om bl.a. arkivvård och tillsyn av en arkivmyndighet ska gälla. Om förslagen genomförs kommer kommuner och landsting, inte Riksarkivet, att vara arkivmyndigheter gentemot de privaträttsliga organen. Eftersom ärendena fortfarande bereds i Regeringskansliet är det emellertid oklart när en eventuell ändring skulle kunna träda i kraft.

Utredningen anser att de lämnade förslagen att likställa de privaträttsliga organen med kommunala myndigheter i arkivsammanhang är berättigade. Det är angeläget att beredningsprocessen påskyndas och att förslagen genomförs så snart som möjligt. Arkiven hos privata utförare av offentligt finansierad verksamhet är av mycket stor vikt för såväl rättskipning och förvaltning som forskning och kulturarv.

11.7.2 Enskilda arkivinstitutioners behandling av personuppgifter

Bedömning: De enskilda arkivinstitutioner som får statligt bidrag föreslås regleras i arkivlagstiftningen. Den rättsliga grunden får därmed anses fastställd enligt svensk rätt i överensstämmelse med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Riksarkivets föreskriftsrätt ska tillämpas för övriga enskilda arkivinstitutioner.

I förarbetena till dataskyddslagen, se avsnitt 11.3, sägs att ett antal enskilda organ samlar in eller vidarebehandlar personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. Meningen är i viss mån motsägelsefull och vad som avses är inte helt tydligt. Vidarebehandling är det bara fråga om när ett och samma organ, eller dennes personuppgiftsbiträde, utför ytterligare behandlingar avseende en viss uppgift.[60] Detta skulle kunna uppfattas som att behandling av personuppgifter bara sker inom samma enskilda organ, det organ som bildar arkivet. Så är dock inte fallet. Den oklarhet som kommer till uttryck här är troligtvis oavsiktlig. Utredningen förutsätter att bestämmelserna om arkivändamål av allmänt intresse ska omfatta även de enskilda organ som tar emot arkiv, det som vanligen benämns arkivinstitutioner.

En generell reglering bedöms inte som möjlig

Varken de enskilda arkivbildarna eller de enskilda arkivinstitutionerna omfattas av bestämmelserna i gällande arkivlagstiftning. I utredningens direktiv ingår att utreda om de enskilda arkivens hantering av personuppgifter kräver ytterligare författningsstöd – utöver den möjlighet som regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, har att meddela föreskrifter eller besluta i enskilda fall. Problemställningen har sin grund i att en uppgift av allmänt intresse utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter endast om uppgiften är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. En förutsättning för att sådana föreskrifter ska få meddelas eller beslut ska få fattas är att den personuppgiftsansvariges, dvs. de enskilda arkivinstitutionernas och arkivbildarnas, arkivverksamhet är av allmänt intresse i EU:s dataskyddsförordnings mening. Vad

[60] Prop. 2017/18:105, s. 111.

som ska avses med en uppgift av allmänt intresse eller arkivändamål av allmänt intresse kan inte definieras i svensk rätt. Som nämnts ovan är det en fråga för rättstillämpningen vad som ska avses med arkivändamål av allmänt intresse.

Utredningens bedömning är att en generell reglering av personuppgiftsbehandling i enskilda arkiv och deras verksamhet inte är möjlig. De enskilda arkiven utgör ingen homogen grupp. Det gör det svårt att avgöra vilka gemensamma drag i deras respektive verksamheter som skulle kunna ligga till grund för en reglering i svensk rätt utan att det strider mot EU:s dataskyddsförordning. Svenska Arkivförbundet har lämnat synpunkten att Sverige inte borde inte hasta med föreskrifter, förordningar eller lagtexter på detta område. Förbundet menar vidare att Sverige borde, som i flera andra länder, ge sig till tåls och vänta på att den grupp inom EU som särskilt arbetar med tolkningen av artikel 89 kommer med en vägledning. De eventuella vägledningar som utarbetas utgör inget direkt rättsligt stöd utan kan endast fungera som råd. Utredningen anser emellertid att det går att identifiera vissa enskilda arkivinstitutioner vars arkivverksamhet är av allmänt intresse – utan att införa en definition av allmänt intresse i lagstiftningen.

Reglering av vissa enskilda arkivinstitutioner i arkivlagen

De statsbidrag som redogjorts för i kapitel 10 regleras i tre förordningar varav det framgår vilka syften eller ändamål respektive bidrag ska stödja. Enligt förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet är ändamålet med bidraget att bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer. Vidare är enligt förordningen om statsbidrag till regional kulturverksamhet syftet med det bidraget att främja regional arkivverksamhet och att bättre integrera arkivområdet i den regionala kulturpolitiken. Enligt Riksarkivets riktlinjer prioriteras nationella, enskilda arkivinstitutioner och dito arkivföreningar samt organisationer eller institutioner av nationell karaktär och räckvidd som på ett betydande sätt främjar arkivforskning vid bidragsbeviljande i enlighet med förordningen om statsbidrag till enskilda arkiv. Samtliga nämnda ändamål avser verksamheter som är av ett brett allmänt intresse. Bidrag bevil-

jas inte för verksamhet där en enskild sak gynnas eller för verksamhet som tillgodoser ett enskilt intresse. Enligt utredningens mening får den verksamhet som de bidragstagande arkiven bedriver anses vara i linje med vad som sägs i EU:s dataskyddsförordning och dess skäl för vad som kan anses vara av allmänt intresse.

Utredningens bedömning är således att man därmed bör kunna slå fast att de enskilda arkivinstitutioner som beviljas statsbidrag enligt dessa förordningar faktiskt bedriver en sådan arkivverksamhet som är av allmänt intresse. Svenska Arkivförbundet har i sin skrivelse till utredningen gett uttryck för en liknande lösning.

Utredningen föreslår också att den nya arkivlagen ska tillämpas på de arkivinstitutioner som erhåller ett statligt verksamhetsbidrag i enlighet med ovan nämnda förordningar. Sådana arkivinstitutioner ska se till att arkiven bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, forskningens behov, och tillgången till kulturarvet. Uppgifterna ska lämnas till ett nationellt arkivinformationssystem, dvs. till den centrala databasen NAD hos Riksarkivet.

Sammantaget är utredningens bedömning att den rättsliga grunden för dessa arkivinstitutioners personuppgiftsbehandling kan anses fastställd enligt svensk rätt och att den rättsliga grunden överensstämmer med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Dessa institutioners verksamhet behöver därför inte prövas av Riksarkivet i enlighet med de föreslagna föreskrifterna.

De enskilda arkivinstitutioner och arkivverksamheter som inte omfattas av arkivlagens bestämmelser

Utredningens bedömning är att Riksarkivets föreskriftsrätt, som dock ännu inte tagits i bruk, ska tillämpas på övriga enskilda arkivinstitutioner och andra enskilda arkivverksamheter samt att ansökningsförfarandet ska införas och behållas i vart fall tills vidare. Modellen har ännu inte beslutats men bör prövas. Riksarkivet har uppgett att man i sina allmänna råd till föreskrifterna kommer att peka ut ett antal av Riksarkivets föreskrifter som egentligen bara gäller för de statliga myndigheternas arkivhantering, men som de personuppgiftsansvariga bör tillämpa för att uppfylla nödvändiga skyddsåtgärder för behandlingen av personuppgifter för arkivändamål av allmänt

intresse. Riksarkivet har gjort bedömningen att det rör sig om högst ett hundratal enskilda arkivinstitutioner som kommer att omfattas av bestämmelserna. Riksarkivet menar också att man, förutom de positiva praktiska konsekvenserna för hanteringen av arkiven, kan anta att processen kommer att uppfattas som en kvalitetsmärkning.

Om en arkivinstitution av någon anledning inte längre får ett verksamhetsbidrag på det sätt som beskrivits, finns möjligheten för den institutionen att vända sig till Riksarkivet med en ansökan om prövning av om dess verksamhet är av allmänt intresse. Utredningen är medveten om att hela bidragssystemet kan komma att förändras. Enligt utredningens mening är det dock inte möjligt att ta hänsyn till en sådan eventuell framtida förändring. Om bidragssystemet ändras bör även bestämmelserna om de enskilda arkivens personuppgiftsbehandling ses över.

Institutioner och föreningar med anknytning till arkivverksamhet som får bidrag enligt förordningen om statsbidrag till enskilda arkiv, men som inte själva förvarar arkiv, omfattas inte av den nya arkivlagen, jfr ovan. Personuppgiftsbehandling hos dessa organisationer kan i stället grundas på någon annan rättslig grund i artikel 6.1 EU:s dataskyddsförordning, exempelvis samtycke, nödvändig behandling för fullgörande av ett avtal eller nödvändig behandling efter en intresseavvägning.

Det kan vidare nämnas att ett privaträttsligt organ, exempelvis en enskild arkivinstitution, kan ha möjlighet att behandla personuppgifter för något annat ändamål än arkivändamål av allmänt intresse. Av exempelvis skäl 159, 160 och 162 framgår att personuppgifter kan behandlas för vetenskapliga forskningsändamål, för historiska forskningsändamål och för statistiska ändamål. Innebörden av respektive begrepp får även de lämnas till rättstillämpningen att utveckla. Enligt uppgift till utredningen avser bl.a. organisationer inom släktforskningsområdet att hänvisa till något av dessa ändamål för sina respektive personuppgiftsbehandlingar. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att närmare utreda lagstiftningen på området. Oavsett vilket ändamål som läggs till grund för behandlingen är det alltid den som bildar eller samlar in ett arkiv, dvs. den personuppgiftsansvarige, som ansvarar för och ska kunna visa att, behandlingen är laglig i enlighet med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning.

11.7.3 Överlämnande av allmänna handlingar från enskilt organ

Bedömning: Bestämmelserna i 2 kap. 14 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen bör inte ändras. Allmänna handlingar som överlämnas eller återlämnas för arkivering kan rimligen inte upphöra att vara allmänna.

Enligt kommittédirektiven kan regleringen i 2 kap. 11 § första stycket 3[61] tryckfrihetsordningen, TF, ”innebära att handlingarna vid överlämnandet till Riksarkivet upphör att vara allmänna. Det kan också gälla överlämnande av handlingar från organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.”

Analysen av bestämmelserna visar att det inte finns någon uttrycklig reglering i TF som tillförsäkrar att en handling som förvaras hos enskild och som är allmän behåller sin karaktär av allmän handling även efter att den enligt 7 § lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring eller överlämnats enligt 11 § arkivlagen (1990:782). Detta ger intryck av att en sådan ordning har varit förutsatt. Samtidigt kan konstateras att det inte någonstans i förarbetena till lagen om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring förs en diskussion om att handlingarnas status skulle kunna ändras när de återlämnats i enlighet med 7 § den lagen. Sannolikt har möjligheten, eller risken, för en sådan konsekvens inte ens föresvävat lagstiftaren. I andra liknande lagstiftningsärenden har man betonat vikten av att handlingarna förblir allmänna. Ordvalet ”återlämna” tyder också på att förvaringen hos det enskilda organet ska anses tillfällig.

Enligt direktiven ska utredaren utreda och lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga för att tillförsäkra att allmän handling som förvarats hos enskild är allmän även efter att den lämnats till ett allmänt arkiv.

Utredningen har övervägt en redaktionell justering av 2 kap. 14 § första stycket 3 TF för att förtydliga syftet med och förenkla tillämpningen av bestämmelserna. Innan man genomför en ändring, även om det är en smärre sådan, av en grundlag bör man noga betänka nyttan därav.

[61] Nuvarande 2 kap. 14 § första stycket 3 TF.

Vid tillkomsten av bestämmelsen i TF om bibliotekens och arkivens samlingar var det nu rådande förhållandet att enskilda organ övertar en myndighets verksamhet oförutsedd. Såtillvida kan ordalydelsen framstå som något otydlig. En tolkning av formuleringen utan hänsynstagande till den förändrade samhällsstrukturen skulle således kunna få en oavsiktlig konsekvens.

Vid tillämpning av bestämmelsen bör man dock ta hänsyn till att bestämmelserna i TF, som förutsättning för undantag från offentlighetsprincipen, anger att handlingarna tillförts arkivet *uteslutande* för några särskilt angivna ändamål, dvs. för *förvaring* och *vård* eller *forsknings- och studieändamål*. Ändamålet med bestämmelserna om överlämnande och återlämnande av arkivhandlingar torde inte vara att arkivmyndigheten uteslutande ska förvara, vårda eller tillhandahålla handlingarna för forsknings- och studieändamål. De handlingar som överlämnas eller återlämnas av ett enskilt organ kan inte anses tillförda arkivet uteslutande för de angivna ändamålen, utan även för att handlingarna alltjämt ska kunna tillhandahållas i enlighet med offentlighetsprincipen. Utredningen bedömer alltså att bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket 3 TF inte rimligen kan innebära att allmänna handlingar som överlämnas eller återlämnas för arkivering upphör att vara allmänna. Utredningen har därför kommit fram till att TF inte bör ändras i detta avseende.

12 Urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv

12.1 Inledning

Enligt direktiven är arkivmaterial med koppling till de nationella minoriteternas immateriella kulturarv av stor betydelse för arbetet med att stärka de nationella minoriteternas kultur och språk. De förslag och beslutsunderlag som utredningen redovisar ska belysas, där så är relevant, utifrån konsekvenserna för de nationella minoriteterna. I detta kapitel behandlas därför situationen vad gäller urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv. Till de nationella minoriteterna i Sverige räknas urfolket samerna samt judar, romer, sverigefinnar, och tornedalingar.

Frågan om urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv berör utredningens uppdrag i två delar. I de fall då arkivmaterial som belyser dessa grupper ingår som allmänna handlingar i statliga, regionala och kommunala arkiv omfattas de av den nuvarande arkivlagstiftningen. I andra fall handlar det om arkivbestånd som är resultatet av privata initiativ, ofta inom respektive grupp, att samla enskilda arkivbestånd. Då omfattas verksamheten i stället av de generella överväganden som görs om hanteringen av enskilda arkiv. Den fråga utredningen behöver ta ställning till är om urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv därutöver ska hanteras och regleras i särskild ordning.

12.2 Gällande minoritetspolitik

Samernas, judarnas, romernas, sverigefinnarnas och tornedalingarnas närvaro i Sverige kan spåras långt bak i historien.[1]

Riksdagen fastställde 1977 att samerna är ett urfolk som har folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling i Sverige. Sedan 2011 anges även i regeringsformen att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Samerna är också i lagens mening en nationell minoritet i Sverige för vilka särskilda bestämmelser gäller bl.a. beträffande språk och kultur.[2]

I december 1999 beslutade riksdagen att Sverige skulle ansluta sig till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3).[3] Varje land utser självt sina nationella minoriteter och minoritetsspråk.[4] Nationella minoriteter omgärdas av ett flertal författningar, språklagen (2009:600), lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Från den 1 januari 2019 infördes även nya bestämmelser i skollagen (2010:800) och socialtjänstlagen (2001:453).

Minoritetspolitiken inrättades även som ett eget politikområde i samband med att Sverige ratificerade ramkonventionen och språkstadgan. Sverige ska säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter. För att stärka den lagstiftning som reglerar de nationella minoriteternas rättigheter har regeringen beslutat propositionen En stärkt minoritetspolitik.[5] Den 1 januari 2019 trädde ändringar i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk i kraft.

Sametinget och Isof fick i sina regleringsbrev 2018 i uppdrag att se över behovet av insatser för att samla in, bevara och vetenskapligt bearbeta arkivmaterial med koppling till urfolket samerna och de samiska språken. Uppdraget skulle genomföras efter samråd med samiska organisationer. I uppdraget ingick även att se över om det

[1] En stärkt minoritetspolitik (prop. 2017/18:199).
[2] Webbplatsen för regeringen i maj 2019. Enligt Sametingets webbplats i maj 2019 ser Sametingets styrelse en fara i att begreppet nationell minoritet används som ett sätt att undvika samernas urfolksstatus.
[3] Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000: KU6, rskr. 1999/2000:69).
[4] Webbplatsenminoritet.se februari 2019.
[5] En stärkt minoritetspolitik (prop. 2017/18:199).

behövs ett förtydligande av det statliga ansvaret för samiskt kulturarv. Regeringen konstaterar i propositionen Kulturarvspolitik att det inte finns någon statlig myndighet som har ett samlat utpekat ansvar för insamling, bevarande och bearbetning av arkivmaterial med koppling till urfolket samerna.[6]

Uppdraget redovisades i juli 2019. Isof föreslår att regeringen ska förtydliga det statliga ansvaret för samiskt kulturarv genom att ge Sametinget resurser för att bygga upp en arkivkompetens vid myndigheten. Vidare föreslås att regeringen ger stöd till kulturarvsmyndigheter för att kunna digitalisera arkivmaterial med koppling till urfolket samerna och de samiska språken samt att regeringen ger Sametinget i uppdrag att skapa ett nätverk för att stödja samiska föreningar, organisationer och institutioner att utveckla kompetens och medvetenhet kring arkivering av samiskt kulturarv. För detta bör även resurser tilldelas.

Från Sametinget och det samiska civilsamhället lämnades förslaget att regeringen ska ge Sametinget i uppgift att samla in, bevara, vetenskapligt bearbeta samt sprida kunskap och material om det samiska språket samt samiska dialekter, folkminnen, folkmusik och namn i Sverige. Detta bör framgå av Sametingets instruktion. Vidare föreslås att regeringen ger Sametinget i uppdrag att föreslå hur det statliga ansvaret för samiska kulturarv i Sametingets regi kan organiseras och finansieras.[7]

Våren 2019 presenterade Kungl. biblioteket ett förslag till en nationell biblioteksstrategi där en av sex strategiska reformer handlar om att stärka biblioteken för urfolket samerna och för de nationella minoriteterna. Judiska biblioteket, Finlandsinstitutets bibliotek, Nordkalottbiblioteket samt samernas bibliotek genom Sametinget föreslås få i uppdrag att utveckla nationella resursbibliotek för respektive språkgrupp och för landets kommuner. För det nationella minoritetsspråket romani chib föreslås att ytterligare utredning görs om förutsättningarna för att skapa ett resursbibliotek.[8]

[6] Prop. 2016/17:116, s. 176–177
[7] Sametinget och Institutet för språk och folkminnen. Ansvar för samiskt kulturarv.
[8] Kungl. biblioteket. Sex strategiska reformer för att stärka bibliotek. Bilaga till Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.

12.3 Förvaltningsområden med särskilt ansvar för minoriteter

Medborgare inom särskilda förvaltningsområden har rätt att kunna använda meänkieli, finska eller samiska i både skriftlig och muntlig kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar. Enligt förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk är kommunerna skyldiga att kartlägga behov av åtgärder till stöd för finska, meänkieli och samiska. Arbetet ska kommunerna och minoriteterna genomföra tillsammans. Utifrån kartläggningar bestäms vilka insatser som ska prioriteras och bekostas av statsbidrag. Kommuner som ingår i förvaltningsområden beviljas statsbidrag som baseras på invånarantalet.[9] Det finns inga förvaltningskommuner för de nationella minoriteterna judar och romer.

Från den 1 februari 2019 ingår 99 kommuner och 15 regioner i förvaltningsområden. Berörda kommuner och regioner är skyldiga att anta mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet. Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för uppföljningen av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, Sametinget ansvarar för samer och Länsstyrelsen i Stockholm för judar, romer sverigefinnar och tornedalingar. De två myndigheterna är också ansvariga för kunskapshöjande insatser. Minoritetsgrupperna ska synliggöras och beslutsfattare, tjänstemän och allmänheten ska känna till deras rättigheter.[10]

12.4 Erfarenheter och förutsättningar

Under utredningens dialoger är det i huvudsak tre problembilder som lyfts fram. Det handlar för det första om huruvida arkivmaterial som belyser minoriteter borde sorteras fram i de offentliga arkiven och samordnas. För det andra handlar det om behovet av ett samlat myndighetsansvar för samiska arkiv. För det tredje handlar det om svårigheten för respektive grupp att få överblick över enskilt arkivmaterial och om ekonomiska och andra praktiska begränsningar som föreligger för privata initiativ inom respektive grupp att organisera och genomföra en arkivbildning.

[9] Webbplatsen för minoritet.se i juni 2019.
[10] Webbplatsen för SKL i juli 2019.

12.4.1 Ett ökat ansvar för samiska arkiv

Sametinget är förvaltningsmyndighet för samisk kultur men trots det förvaltas samisk kultur, samiskt kulturarv och samiska kulturmiljöer i praktiken av flera andra myndigheter. Sametinget önskar få det samlade förvaltningsansvaret för samiska arkivbestånd.[11]

Sametinget framhåller att det är viktigt att arkivmaterialet finns tillgängligt nära de platser där det skapats. Samiskt arkivmaterial från Jämtland bör t.ex. kunna förvaras hos en arkivinstitution i Östersund, i stället för att föras till ett gemensamt fysiskt arkiv någon annanstans i landet. Isof påpekar att material som speglar samiska förhållanden – språk, kultur, traditioner m.m. – även rymmer skildringar av hur olika grupper har levt sida vid sida i samexistens under lång tid. Det är alltså inte alltid lätt att skilja ut det specifikt samiska.

Vid utredningens regionala dialog i Härnösand framfördes förslaget att det borde finnas ett centrum för de nationella minoritetsspråken i Norrbotten. Någon uppdelning av t.ex. sydsamer och nordsamer görs inte av Sametinget och ett samiskt arkiv kan vara ett exempel på en tematisk indelning av arkivsektorn.[12]

12.4.2 Överblick och finansiering

Vid utredningens dialoger med företrädare för de nationella minoriteterna har det framförts synpunkter om framför allt två typer av problem: dels svårigheten att få en bra överblick över befintliga arkiv med koppling till respektive minoritetsgrupp, dels avsaknaden av en trygg finansiering. Problemet med bristande överblick är dock inte liktydigt med önskemål om att allt arkivmaterial ska samlas på ett ställe. Finansieringsproblemet avser främst en generell problematik för enskilda arkiv, dvs. att de befintliga statliga bidragen till den enskilda arkivsektorn utgår från för låga belopp, vilket motverkar långsiktighet.

Svenska Tornedalingars Riksförbund-Tornionlaaksalaiset (STR-T) betonar särskilt behovet av en nationell inventering av arkiv som handhar material om tornedalingar. I dag är arkiven utspridda bland enskilda personer och mindre organisationer.[13] Judiska Släktforsk-

[11] Sametinget och Institutet för språk och folkminnen. Ansvar för samiskt kulturarv.
[12] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Härnösand den 5 oktober 2018.
[13] Anteckningar från utredningens dialog med STR-T den 17 maj 2019.

ningsföreningen i Sverige pekar på sårbarheten för personarkiv som inte tas om hand och önskar att det fanns en instans med ett övergripande ansvar att informera om var arkiv för de nationella minoriteterna är belägna.[14]

Sverigefinländarnas arkiv är samlokaliserat med två andra arkiv i Eskilstuna. Arkivet efterfrågar en helhetsbild och ett register över var alla arkivbildare och arkivsamlingar finns.[15] Vid utredningens dialog med den romska kulturföreningen É Romani Glinda påtalades behovet av ett romskt arkiv. Sveriges historia är också minoriteternas historia.[16] Frantzwagner Sällskapet är en ideell organisation som bedriver och stöttar forskning om romer och resandefolk. Sällskapet drivs med små bidrag och det är önskvärt med en nationell organisation som har en god överblick och kontakter med organisationer som kan informera om arkivens lokalisering och om vad som finns i de olika arkiven.[17]

12.5 Arkivsituationen för urfolket samerna

Redogörelserna i det här avsnittet bygger på information, synpunkter, skrivelser, betänkanden, propositioner och förslag som lämnats av företrädare för urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna. Arkivmaterial om urfolket samerna finns på många olika myndigheter och institutioner. Mindre vanligt är arkivbestånd som skapats på initiativ av personer som själva är samer eller av samiska organisationer eller institutioner.

12.5.1 Arkiv om urfolket samerna

Arkivmaterial om samiskt språk, namn, traditioner, vardagsliv etc. finns utspridda på många olika arkivinstitutioner i Sverige. De största arkivsamlingarna finns på Nordiska museet i Stockholm och vid Isof i Uppsala och i Umeå.

Arkiv om samer finns också bl.a. på Uppsala universitet, Umeå universitet, Kungl. biblioteket, Riksarkivet, Riksarkivet i Östersund,

[14] Anteckningar från utredningens dialog med Judiska Släktforskningsföreningen i Sverige den 13 maj 2019.
[15] Anteckningar från utredningens dialog med Sverigefinländarnas arkiv den 10 maj 2019.
[16] Anteckningar från utredningens dialog med É Romani Glinda den 14 maj 2019.
[17] Anteckningar från utredningens dialog med Frantzwagner Sällskapet den 27 maj 2019.

Norrbottens museum, Västerbottens museum och kommunbiblioteket i Vilhelmina. Det arkivmaterial som förvaras på dessa institutioner är nästan uteslutande sammanställt av andra än av samerna själva. Ett exempel är de handlingar som finns hos Riksarkivet. Dessa har i många fall upprättats i samband med myndighetsutövande. Exempel på sådana arkiv är de olika lappfogdearkiven från Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Det finns också arkiv från olika statliga utredningar rörande samiska förhållanden.

Mycket material om samisk kultur har även samlats in av olika museer. Det mest omfattande dokumentationsarbetet är de så kallade lappmarksundersökningarna som genomfördes av Nordiska museet från 1930-talet fram till början av 1970-talet.[18]

12.5.2 Arkiv av urfolket samerna

Stiftelsen Gaaltije sydsamiskt kulturcentrum har tillsammans med Riksarkivet och Förenings- och landsarkivet i Staare (sydsamiska för Östersund) genomfört projektet Sydsamiskt skriftligt kulturarv.[19] Målet har varit att inventera förekomsten av arkivmaterial från sydsamiska aktörer samt att utröna vilket intresse det finns från samebyar och sameföreningar att ingå i ett projekt för att utveckla tillvaratagandet av de sydsamiska arkiven. Bara en liten del av samers egna arkivmaterial är insamlat och därmed saknas material som skapats för att lyfta fram det samiska perspektivet. Enligt projektet är det främst mindre samiska organisationers arkiv som inte har blivit insamlade. Det finns t.ex. nästan inga arkiv från samebyar eller sameföreningar.[20]

En del material som kommer från samiskt organisationsarbete finns bevarat och några av de större samiska organisationernas arkiv förvaras hos olika arkivinstitutioner. Svenska samernas riksförbunds arkiv förvaras i Riksarkivet medan Same Ätnams och Sáminuorras arkiv förvaras i Ájtte–Svenskt Fjäll- och Samemuseum i Jokkmokk. Enstaka samebyar och sameföreningar från främst Jokkmokksområdet har lämnat sina arkiv till Ájtte. Arkiven deponerades när

[18] Forska om samer – Digitala arkivkällor och litteraturtips. Forskningsarkivets publikationsserie. Register till arkiv & samlingar nummer 5 2009.
[19] Projektet Sydsamiskt skriftligt kulturarv. Rapport av Föreningsarkivet i Jämtlands län, Landsarkivet i Östersund, Gaaltije – sydsamiskt kulturcentrum, den 20 oktober 2016.
[20] A.a.

museet bedrev olika projekt som digitaliserade handlingar om samer mellan 2002 och 2008. Under projekttiden kunde samtidigt en del arkiv samlas in.

Vilhelmina folkbibliotek har mycket samiskt arkivmaterial från 1700-talet. Där finns t.ex. ett samiskt pressarkiv som är digitaliserat i samarbete med Umeå universitet. Arkivet är tillgängligt för forskning på Umeå universitet och för fysiska besökare på biblioteket i Vilhelmina. Samiskt språkcentrum är en del av Sametinget och arbetar för att revitalisera och stärka samiskans position i samhället och är lokaliserat till Dearna/Tärnaby och Staare/Östersund.

Ájtte och Ája

Ájtte har ett riksperspektiv på fjällvärldens natur- och kulturhistoriska utveckling. De har enligt sina stadgar i uppgift att bedriva huvudmuseiverksamhet i Sverige för den samiska kulturen och kulturarvet. Museet ska integrera natur och kultur såväl i forskning och dokumentation som förmedling.

År 2003 skapades Ája arkiv och bibliotek. Det byggdes med förhoppningen om att Ájtte skulle få det nationella huvudansvaret för samiska arkiv. Inför byggandet av Ája drev museet under en tioårsperiod en rad olika arkivprojekt. Stora mängder arkivmaterial kunde därmed kartläggas, katalogiseras och digitaliseras.

Ája tar emot samebyars arkiv och ser till att de inordnas i arkivdatabasen. Alla är inte öppna för allmänheten men arkiven deponeras på Ája. Det är framför allt den samiska befolkningen som efterfrågar Ájas arkivtjänster, som är en avgiftsbelagd service till samebyar och samiska föreningar. Ája utför också uppdragsbaserad digitalisering åt andra.

12.5.3 Nordisk utblick på arkiv med samiskt material

Samiskt samarbete inom Sápmi

Samernas historiska bosättningsområden kallas Sápmi och sträcker sig över hela Nordkalotten och en del av den Skandinaviska halvön. Området omfattar delar av Sverige, Norge, Finland och Kolahalvön i Ryssland. Finland, Norge och Sverige har i Sametinget folkvalda

samiska församlingar. De tre sametingen har dessutom ett gemensamt samarbetsorgan ”Samiskt parlamentariskt råd”. Utöver detta finns det ett gemensamt samiskt organ, Samerådet, vars verksamhet omfattar hela Nordkalotten. Rådet har som mål att stärka samhörigheten över nationsgränserna och arbeta för samiska intressen. Samerådet (Saami Council) samlar samiska organisationer oavsett om de verkar i Finland, Norge, Ryssland eller Sverige.

Sametinget och samiska arkivet i Finland

I Finland bor cirka 10 000 samer. De samiska språk som talas är enaresamiska, skoltsamiska och nordsamiska. Sedan 1992 har de samiska språken haft ställning som officiella språk inom samernas hembygdsområden.

I Finland är det samiska arkivet en del av Finlands Riksarkiv men har en egen anläggning i Enare, i finska Lappland. Samiska myndigheter i Finland överför handlingar till det samiska arkivet, och utöver detta tar det samiska arkivet emot arkiv som är betydelsefulla för den samiska forskningen från släkter, föreningar, stiftelser och företag.[21]

Det samiska arkivet består också av cirka femtio privata arkiv, varav en del har överförts till arkivet från samiska museet Siida liksom från Riksarkivets verksamhetsställen i Helsingfors och Uleåborg. Materialet används för tvärvetenskaplig samisk forskning, men även av medborgare som är intresserade av sin familjs och hemorts historia. Samiska arkivets samlingar omfattar omkring 270 hyllmeter, varav största delen är osorterat material. Det finns även audiovisuellt material.

År 1973 bildades Delegationen för sameärenden. Det är ett folkvalt organ med uppgift att bevaka samernas rättigheter och deras ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden och med status som rådgivande organ till regeringen. År 1996 ombildades delegationen för att motsvara de svenska och norska Sametingen, med förvaltningsuppgifter som rör samisk kultur och samiskt språk. Samma år fick samerna rätt till självstyre enligt den finska grundlagen. I Finland regleras samernas språkliga rättigheter i den samiska språklagen. Samiska frågor drivs av Samediggi dvs. Sametinget i Finland, samernas högsta politiska organ. I anslutning till Sametinget verkar ett

[21] Webbplatsen för Finlands Riksarkiv i april 2018.

språkråd som har i uppgift att följa och utveckla de samiska språk som talas i Finland. Språkrådet ger råd och rekommendationer i språk- och namnvårdsfrågor och i termfrågor samt deltar i det nordiska språksamarbetet.

Sametinget och samiska arkivet i Norge

I Norge finns det största antalet samer i Norden, omkring 50 000. Det norska Sametinget inrättades 1989 och den norska staten avsätter cirka 250 miljoner norska kronor till Sametinget exklusive rennäringen. Sametinget i Norge har ingen klar konstitutionell ställning, det lyder inte under regeringen, men är inte heller ett självständigt organ. Uppgiften är i första hand att vara ett remissorgan.

Projektet samiska arkiv startade 1988 som ett samarbetsprojekt mellan dåvarande Norges allmänvetenskapliga forskningsråd (NAVF), Nordiskt Samiskt Institut och Norska Arkivverket för att säkra källmaterial till samisk historia. Stiftelsen Sámi arkiiva/Samiskt arkiv bildades den 1 januari 1995. Från den 1 januari 2005 är det riksarkivarien som har förvaltningsansvaret för stiftelsen och Samiskt arkiv som nu är en del av Arkivverket finansieras via statsbudgeten. Samiskt arkiv i Norge har ett nationellt ansvar för att ta tillvara samisk dokumentation. Arkiven förvaras i framtidssäkrade specialmagasin. Politiker, forskare, samiska institutioner, föreningar, renbetesdistrikt, samebyar och andra verksamheter levererar arkiv till Samiskt arkiv för att kunskap för framtiden inte ska gå förlorad.[22]

12.6 Arkivsituationen för de övriga nationella minoriteternas arkiv

12.6.1 Arkiv med judiskt material

De största samlingarna av judiska arkiv finns i dag på Riksarkivet, Nordiska museet och Isof. Forum för levande historia har även upprättat en förteckning över arkivmaterial relaterat till judiskt liv i Sverige. Förteckningen omfattar arkiv som innehåller vittnesmål från Förintelsens överlevande.

[22] Webbplatsen för norska Arkivverket i april 2018.

Det finns ingen organisation med ett nationellt ansvar för judiska arkiv i Sverige. Det saknas också till stor del dokumentation av judiskt liv och judiska traditioner i landets kommunala och regionala arkivinstitutioner. Judiska församlingen i Stockholm deponerar sitt material på Riksarkivet. För att få bedriva släktforskning eller vetenskaplig forskning i arkivet krävs tillstånd.[23] Göteborgs judiska församling lämnar sitt arkivmaterial till Stadsarkivet i Göteborg.

Företrädare för Judiska Släktforskningsföreningen i Sverige pekar på att mycket arkivmaterial är utspritt och består av små arkivsamlingar och personarkiv, vilket gör situationen mycket sårbar. Förslaget från föreningens sida är att Riksarkivet får ett informationsansvar och att Nationell ArkivDatabas (NAD) också bör innefatta minoriteternas arkiv. Representanter på mötet med arkivutredningen konstaterade även att det verkar rimligare att deponera arkiv hos Riksarkivet än att bygga upp en egen arkivdepå.[24]

12.6.2 Arkiv med sverigefinskt material

Sverigefinnarna är den största gruppen av de fem nationella minoriteterna. Gruppen är spridd över hela landet och det finns därmed gott om möjligheter att både ägna sig åt och ta del av sverigefinsk kultur. Material om sverigefinnarnas historia, kultur, finska språket, traditioner, rötter etc. finns på Riksarkivet, Kungl. biblioteket, Isof, kommunala arkiv, regionala arkiv, företagsarkiv, folkrörelsearkiven, bibliotek, museer och institutioner.

Flera kommuner, särskilt i Mälardalen och Norrbotten, är finska förvaltningsområden vilket ger gruppen rätt att använda finska språket i kontakt med myndigheter och rättsväsende.[25] Den finska kulturen har en stark ställning i Sverige och de många lokala finska föreningarna har stor betydelse för att hålla kulturella traditioner levande. Även Finlandsinstitutet har en avgörande roll genom sitt uppdrag att synliggöra finsk kultur i Sverige och att främja den sverigefinska kulturen och kulturutbytet mellan Sverige och Finland.[26]

---

[23] Webbplatsen för Judiska församlingen i november 2018.
[24] Anteckningar från utredningens dialog med Judiska Släktforskningsföreningen i Sverige den 13 maj 2019.
[25] NE.se.
[26] Webbplatsen för minoritet.se i februari 2019.

En stor del arkivmaterial finns hos enskilda personer och föreningar, vilket betyder att materialet bara i begränsad utsträckning är tillgängligt för allmänheten. Det finns ett tiotal folkrörelsearkiv som har material om sverigefinnarnas historia i Sverige. Saknas folkrörelsearkiv i närområdet kan det vara så att kommunala arkiv eller bibliotek tar emot materialet. Det kan även deponeras lokalt på regionala och lokala arkiv, bibliotek och museer. På Riksarkivet finns Arkivet för Sverigefinnar och Finlandssvenskar i Sverige. Arkivet innehåller samlingen av finska politiska tidningar, Finska Föreningen i Stockholms arkiv, Finlandssvenskarnas riksförbund i Sveriges (FRIS) arkiv, svenska Åbolandsgillet i Stockholms arkiv samt Föreningen svenska österbottningar i Stockholms arkiv.[27]

Sverigefinländarnas arkiv i Eskilstuna är en uttalat tvåspråkig arkivorganisation som grundades 1977. Arkivet fungerar som ett nationellt minoritetsarkiv både för sverigefinnar och finlandssvenskar. Arkivet är en viktig informations- och kulturinstitution för finländarna i Sverige och har som uppgift att bevara dokument rörande sverigefinskt liv och verksamhet samt stödja och främja sverigefinsk kultur och forskning.[28]

Medlemmarna består av sverigefinska, finska och svenska föreningar, företag och enskilda personer. Arkivet får ekonomiskt stöd både från den svenska och finska staten. I Sverige lämnas bidraget via Riksarkivet och i Finland via Undervisnings- och kulturministeriet, främst till forskning. Materialet finns i arkivet i Eskilstuna och i Riksarkivets depå i Arninge. Arkivet anser sig ha för knappa resurser och klarar inte av att samla allt material i Eskilstuna. Därför är samarbete med lokala och regionala arkiv mycket viktigt.[29]

Arkivet fungerar som introduktion till forskare, studerande och föreningsaktiva som vill veta var material om finnarnas historia i Sverige finns. Arkivet är viktigt för såväl majoritetsbefolkningen som för minoriteten själva och fyller en viktig funktion för en allsidig historiebeskrivning. Företrädare för arkivet efterfrågar en helhetsbild över alla arkivbestånd och arkivsamlingar med sverigefinskt material samt register över arkivbildare. Det är mindre viktigt att samlingarna är fysiskt samlade så länge överblicken finns. Ett flertal föreningar och enskilda väntar på att få deponera arkivmaterial i

[27] Webbplatsen för Riksarkivet i maj 2019.
[28] Anteckningar från utredningens dialog med Sverigefinländarnas arkiv den 10 maj 2019.
[29] Webbplatsen för Sverigefinländarnas arkiv i maj 2019.

sverigefinländarnas arkiv i Eskilstuna eller lokalt. Dessa behöver rådgivning på svenska eller finska om hur man kan bevara och tillgängliggöra arkivmaterial.

Arkivet har tydliga mål men är i behov av statsbidrag för att kunna driva verksamheten vidare. Projektbidrag har tillfälligt räddat arkivets verksamhet men räcker inte till för att driva den hela året. Ett önskemål är att en långsiktig finansiering garanteras genom anslag direkt från Kulturdepartementet, inte via det statsbidrag som fördelas av Riksarkivet. Sverigefinländarnas arkiv har även framfört att nuvarande arkivlag inte omfattar begreppet minoritetsarkiv, vilket gör dessa arkiv mindre synliga.[30]

12.6.3 Arkiv med romskt material

Regeringen konstaterar i strategin för romsk inkludering att kultur och språk utgör en viktig del av en människas identitet och är en förutsättning för samhällets utveckling och sammanhållning. Därför är det enligt strategin, angeläget att romers och resandes kultur och språk synliggörs, bevaras och utvecklas i enlighet med målet för den nationella minoritetspolitiken.[31] I juni 2019 presenterade utredningen om ett nationellt center för romska frågor sitt betänkande. Uppdraget var att utreda hur ett nationellt center för romska frågor kan inrättas. Där föreslås att en nämndmyndighet vid en värdmyndighet ska inrättas och att den ska ha ett nationellt ansvar att främja arbetet med mänskliga rättigheter för den nationella minoriteten romer och resande.[32]

Inom minoriteten romer ingår i dag grupper med olika romska identiteter: resande, finska, svenska, utomnordiska och nyanlända romer. Bara i Stockholm talas det ett tjugotal olika varieteter av romani chib.[33] Romer och resande från olika delar av Europa har funnits i Sverige under cirka 500 år. I kulturhistoriska arkiv finns omfattande samlingar om s.k. tattare och zigenare, dvs. material skapat ur ett majoritetsperspektiv på dessa grupper. Det finns däremot

[30] Anteckningar från utredningens dialog med Sverigefinländarnas arkiv den 10 maj 2019.
[31] En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032 (Skr. 2011/12:56).
[32] Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor (Ds 2019:15).
[33] Webbplatsen för Stockholms stad i december 2018.

mycket lite material där romer själva kommer till tals och beskriver sin situation.

Det finns inga utpekade romska arkivinstitutioner. Däremot bedriver t.ex. Frantzwagner Sällskapet släktforskning för att kartlägga resande och romska släkter bakåt i tiden.[34] Större arkivbestånd finns på Nordiska museet, Riksarkivet och Isof samt på mindre enskilda arkiv utspridda över landet. Ur många aspekter ger äldre material uttryck för antiziganism, men de innehåller också kulturhistoriskt intressant information om romer och resandes vardagsliv i Sverige. Det är därför viktigt att förstå i vilket sammanhang olika arkivbestånd har kommit till.

Vid utredningens dialog med den romska kulturföreningen É Romani Glinda påtalades behovet av ett romskt arkiv.[35] Föreningen uppger att tidningen É Romani Glinda har blivit nedlagd p.g.a. nedskuret bidrag från Kulturrådet. Tidningen har varit en stark kulturbärare som enda romska tidning i Sverige. Kulturföreningens och tidningens fotografier samt annat material behöver tas om hand för arkivering och förvaras i ändamålsenliga lokaler. É Romani Glinda har gett ut tidningen i 20 år, men har även bedrivit informations- och påverkansarbete rörande romska frågor och arrangerat kulturfestivaler. Det finns en stor tvekan till och motstånd mot att föra personarkiv, menade representanten från kulturföreningen. Ett möjligt arkiv ska därför fokusera på kultur.

Frantzwagner Sällskapet är en ideell förening som bedriver och stöttar forskning om romer och resande med fokus på språk, kultur och historia. Sällskapet har forskarnätverk för romsk historia knutna till sig och har en samordnande funktion för bl.a. forskare. Föreningen har kännedom och överblick över vilka arkiv som innehåller information om romer och resande. Sällskapet förklarade att framgångsfaktorer för sällskapet har varit vikten av kontinuitet och av att kunna samla personer som vet var olika arkiv finns. Man framhöll att digitaliseringen är det allra viktigaste verktyget för dagens forskning och tog upp hur effektivt och användbart ArkivDigital är.[36] Frantzwagner Sällskapet ser positivt på en nationell organisation i Sverige som har överblick över och kontakt med organisationer. En sådan organisa-

[34] Anteckningar från utredningens dialog med Frantzwagner Sällskapet den 27 maj 2019.
[35] Anteckningar från utredningens dialog med É Romani Glinda den 14 maj 2019.
[36] Anteckningar från utredningens dialog med Frantzwagner Sällskapet den 27 maj 2019.

tion skulle även förvalta och tillgängliggöra en förteckning över information om arkiven och var de finns.

12.6.4 Arkiv med tornedalskt material

Begreppet tornedaling används för ett beteckna både en regional och en kulturell identitet.[37] Språket meänkieli är det viktigaste uttrycket för det tornedalska kulturarvet. Dokumentation av språk och folkkultur för tornedalingar och meänkieli-talande finns bl.a. i Isof:s samlingar i Umeå och i Uppsala, mestadels i form av inspelningar.[38]

Det finns inget samlat arkiv för tornedalingar eller några utpekade arkivinstitutioner för tornedalingars arkiv. Material är i dag i stället utspritt på enskilda personer, ett antal enskilda arkiv, hembygdsföreningar, Luleå stift och mindre organisationer. Förbundet anser att det skulle behövas en inventering av arkiv, nationellt för att kunna uppskatta hur mycket material och var det finns med koppling till tornedalingarna.

För att värna om tornedalingarnas språk och kultur bildades 1981 Svenska Tornedalingars Riksförbund-Tornionlaaksalaiset (STR-T) i Pajala med lokalföreningar även i Umeå och Stockholm. Kulturdepartementet har beviljat bidrag till förbundet för vidare insamling och spridning av material tillhörande en förstudie om det historiska förhållandet mellan staten och tornedalingar och andra meänkielitalande. Förbundet värnar om språket, kulturen och samhällsfrågor med tydliga stadgar som styr verksamheten.[39]

STR-T pekar på behovet av ett utökat statligt stöd.[40] Behovet är stort av en institution som kan hantera frågor om språk och arkiv samt bidra till kunskapsspridning om minoriteten. Problemet för tornedalingarna är att det saknas överblick över var det finns arkivmaterial med koppling till minoritetsgruppen. Förbundet vill kunna synliggöra och tillgängliggöra detta material och menar att det skulle vara en tillgång för såväl minoriteten som majoritetsbefolkningen. Enligt förbundet borde Riksarkivet ha ett ansvar för minoriteters arkiv. En arkivcentrumbildning kan vara ett intressant alternativ.

[37] Webbplatsen för minoritet.se i december 2018.
[38] Webbplatsen för Isof i februari 2019.
[39] Webbplatsen för minoritet.se i maj 2019.
[40] Anteckningar från Arkivutredningens dialog med STR-T den 17 maj 2019.

12.7 Arkivmaterial avseende de nationella minoriteterna hos statliga institutioner

Flera statliga institutioner förvarar arkiv om de olika minoriteterna och urfolket samerna. I detta avsnitt redovisas Institutet för språk och folkminnen (Isof), Riksarkivet och Nordiska museet.

12.7.1 Institutet för språk och folkminnen

Isof har ansvar för språkvård för de nationella minoritetsspråken (utom samiska) och har anställda språkvårdare i romska, finska, meänkieli och jiddisch. Regeringen beslutade i juni 2019 att ge myndigheten i uppdrag att ta fram förslag till ett långsiktigt handlingsprogram för bevarande av de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib.

Under senare tid har Isof initierat och deltagit i flera forsknings- och dokumentationsprojekt med avsikt att göra samlingarna mer representativa för Sveriges befolkning.[41] Projekten har genomfört intervjuer om hur det är att leva som rom i dag och om erfarenheter bland romer som har levt i läger under 1900-talet. Myndigheten har även under åren 2016–2017 haft ett regeringsuppdrag att genomföra insatser i syfte att bevara den romska språkvarieteten resanderomani för nutida och framtida bruk samt att synliggöra det romska immateriella kulturarvet. Bakgrunden till uppdraget är att vissa varieteter av det romska språket är starkt hotade och att resanderomani är en särskilt utsatt varietet. Det finns därför ett behov av att bevara muntliga aspekter av resanderomani.[42] Under 2018–2019 hade myndigheten även ett regeringsuppdrag rörande språkvarieteten kaale, som talas av finska romer.

Under 2018 fick Isof också i uppdrag av regeringen att utreda formerna för hur språkcentrum för finska och meänkieli kan organiseras samt förutsättningarna för motsvarande funktioner för jiddisch och romani chib. I uppdraget ingår att analysera alternativa förslag till språkcentrum som kan bidra till språkrevitalisering och en fungerande överföring av språk och kultur mellan generationerna. Både språkvård och kultur tangerar naturligt utredningsuppdraget men myndigheten har i första hand fokuserat på frågan om språkrevitali-

[41] Webbplatsen för Isof i juli 2019.
[42] Webbplatsen för minoritet.se i december 2018.

sering. En delrapport har lämnats i februari 2019. Där föreslås att två språkcentrum ska inrättas, ett för finska och ett för meänkieli. Den 1 oktober lämnades slutrapporten. Där föreslår Isof att språkcentrum bör inrättas även för jiddisch respektive romani chib samt att båda ska placeras i Stockholm. Sammantaget föreslår Isof därmed att fyra nya språkcentrum inrättas som egna enheter inom myndigheten.

Isof har Sveriges näst största samling av samiskt arkivmaterial.[43] De samiska arkiven hos Isof utgörs av material som institutet har samlat in och bildat och material som utgör enskilda arkiv. Huvuddelen av samlingarna förvaras i Uppsala och en mindre del i Umeå. De omfattar tiden från slutet av 1800-talet fram till i dag och består av uppteckningar, inspelningar, frågelistsvar, ordsamlingar, namnsamlingar, fältdagböcker, kartor, notböcker, fotografier och illustrationer som tillsammans ger en rik bild av samisk kultur. Samlingarna är på flera språk, bl.a. svenska, finska, meänkieli och de samiska språken. Den samiska representationen i samlingarna är inte särredovisade i accessionsregistret, utan är en del av arkivsamlingarna som helhet.

Samlingarna kommer till stor del från alla de insamlare som på olika sätt dokumenterat samisk kultur och samiska språk. På myndighetens hemsida presenteras tjugo sådana insamlare vars material är tillgängligt. I arkiven finns dels renodlat samiskt material, dels material som är sammanvävt med dokumentationen på olika platser i landet. Vidare står uppteckningar som innehåller uppgifter om både svensk och samisk kultur insorterade under det landskap materialet samlats in i, vilket gör det svårt att uppskatta hur stort det samiska materialet är. Isof har 22 350 timmar digitaliserat tal varav ungefär 750 timmar är på samiska.

Isof bedriver kontinuerligt insamling och dokumentation av, och forskning kring, samiska och meänkieliska ortnamn. Detta sker i samarbete med samebyar, organisationer, forskare och enskilda talare av samiska och meänkieli. Till åtagandena hör bl.a. att granska stavning och placering av samiska och meänkieliska ortnamn i kartredovisning och på vägskyltar. Det finns även olika typer av skogsfinskt material bevarat i form av uppteckningar, inspelningar, brev, fotografier och ortnamn som tillsammans ger en bild av skogsfinsk kultur i Sverige under 1900-talet.[44]

---

[43] Webbplatsen för Isof i maj 2019.
[44] Webbplatsen för Isof i februari 2019.

På Dialekt- och folkminnesarkivet i Uppsala genomfördes projektet Judiskt vardagsliv (2011–2016), som bestod av svar på frågelistor, inspelade och utskrivna intervjuer, fotografier med mera. Inom ramarna för projektet har Isof samlat in material om upplevelser och erfarenheter om judiskt liv i Sverige i det förflutna och i nutid.

12.7.2 Riksarkivet

På Riksarkivet finns sedan länge arkivmaterial från flera av de nationella minoriteterna. Myndighetens inställning är att arkiv med koppling till de nationella minoriteterna ska hanteras på samma sätt som det övriga kulturarvet.[45] Riksarkivet framhåller att myndighetens arkiv och samlingar utgör källor till hela befolkningens historia. Uppgifter som belyser de nationella minoriteterna är integrerade med, och oskiljaktiga från, det övriga materialet. Det finns dock enskilt arkivmaterial med klar proveniens från de nationella minoriteterna.

Riksarkivets avdelningar i Östersund och Härnösand uppges ha ett förtroendefullt samarbete med det samiska civilsamhället och de har anförtrotts vården av samiska arkiv och samlingar. Myndigheten är beredd på att ta ett vidgat ansvar för arkivmaterial med koppling till det samiska folket samt till övriga nationella minoriteter.[46]

Urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas organisationer är inte representerade i Samarbetsrådet för enskilda arkiv vid Riksarkivet. Rådet är ett nationellt samverkans- och samrådsorgan som inrättades 2013 för att främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet och bevarande av för kulturarvet betydelsefulla enskilda arkiv i landet. Rådet utgör ett forum för informations- och meningsutbyte samt i förekommande fall för nationell samordning.

12.7.3 Nordiska museet

Nordiska museet har en av Sveriges största samlingar av samiskt material med över 8 000 inventarienummer. Med samiska föremål avses föremål som har tillverkats, ägts och/eller brukats av samer,

[45] Riksarkivet. Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[46] Riksarkivet. Inför översyn av arkivområdet, den 29 juni 2017.

men även annat som på något sätt har anknytning till samisk historia. Arkiven är inte digitaliserade. Insamlingen av källmaterial om samisk kultur påbörjades tidigt i museets historia och det arkivmaterial som finns har samlats i det s.k. Lapska arkivet. Det innehåller museets egna tjänstemäns uppteckningar, manuskript, frågelistor och fotografier. Mycket material har erhållits som gåvor och en del har tillförts samlingarna genom inköp.

Under perioden 1994–1998 bedrev Nordiska museet insamlingsprojektet Judiska minnen, vilket resulterade i en omfattande samling om judiskt liv under 1900-talet. Samlingen består av över 400 levnadsberättelser samt intervjuer på kassettband och video, fotografier och originalhandlingar. Bland handlingarna kan nämnas dagböcker och brevsamlingar som skildrar det judiska livet i olika byar och städer i Europa, kulturer som helt utplånades under Förintelsen. På Nordiska museet finns även Carl-Herman Tillhagens material, Johan Demitri Taikons berättade sagor, nedtecknade och redigerade av Tillhagen samt frågelistmaterial och material från den s.k. Zigenarutredningen.[47]

12.8 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningen har identifierat flera synpunkter med det gemensamma syftet att urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv bör främjas. Till de önskemål som lämnats hör att det bör finnas ett samlat samiskt arkiv. När det gäller konkreta svårigheter i den nuvarande situationen pekar flera på att man saknar en överblick av vilka arkivbestånd och arkivbildare som finns inom respektive grupp. En svårighet gäller även bristande kunskaper om den praktiska hanteringen bakom en arkivbildning, liksom frånvaron av tillräckliga ekonomiska resurser för att bedriva en långsiktig arkivverksamhet.

I kapitel 10 föreslår utredningen flera åtgärder riktade mot den enskilda arkivsektorn. Det handlar om ökade resurser till befintliga statsbidrag, ett nytt statsbidrag för att stimulera arkivcentrumlösningar och ett vidgat rådgivningsuppdrag för Riksarkivet. Det föreslås vidare i kapitel 11 att det av arkivlagen ska framgå att arkiv som

[47] Anteckning från dialog med Nordiska museet den 4 april 2018. 1954 års zigenarutrednig lämnade betänkandet Zigenarfrågan (SOU 1956:43A).

förvaras hos enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner är en del av kulturarvet. I kapitel 15 föreslås att Riksarkivet ska tillhandahålla ett nationellt arkivinformationssystem och verka för en så bred anslutning som möjligt till systemet. Dessa åtgärder inkluderar också urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv. Förslagen i det här kapitlet avser åtgärder som är specifikt inriktade på de nämnda grupperna.

Utredningen har identifierat tre angelägna åtgärder på området för samernas och de nationella minoriteternas arkiv: att Sametinget tilldelas ett nationellt ansvar för arkiv av urfolket samerna, att Riksarkivet i sin rådgivning till den enskilda arkivsektorn ska ägna särskild uppmärksamhet åt urfolket samerna och de nationella minoriteterna, medan arkivmyndigheterna i förvaltningsområdena ska bistå i den rådgivningen, samt att Sametinget och Riksarkivet ska utreda förutsättningarna för centrumlösningar där arkiv av urfolket samerna respektive de nationella minoriteterna ingår.

12.8.1 Ett arkivansvar för Sametinget

Förslag: Sametinget ska samla kunskap om arkivbestånd som bildats och samlats in av och för urfolket samerna och verka för att bestånden uppmärksammas och tillgängliggörs. Ett särskilt bemyndigande för uppgiften införs i arkivförordningen. Sametinget tillförs 2 miljoner kronor för arbetet med det nya arkivansvaret.

Av redogörelsen i det här kapitlet framgår att samiska arkiv finns både på samiska institutioner som Ája arkiv och bibliotek/Ájtte och på statliga myndigheter som Riksarkivet, Isof och Kungl. biblioteket men också i andra typer av arkiv. Det kan därmed finnas en inbyggd svårighet att få tillgång till ett samlat samiskt arkiv. Till detta hör att det sannolikt finns många samiska arkiv som ännu inte har identifierats och tagits om hand för vård. Det finns dock positiva exempel på lyckade samarbeten mellan regionala institutioner och samebyar om överlämnande av material.

Utredningen bedömer inte att det skulle vara en framkomlig väg att samla alla samiska arkiv på en fysisk plats. Särskilt med tanke på att arkiven inte alltid är uttalat samiska eftersom samiska arkiv-

bestånd kan ingå i arkiv med andra syften än det specifikt samiska. Det primära bör i stället vara att man får en så bra överblick som möjligt över var det finns arkiv som bildats eller samlats in av och för samer samt vad de innehåller. Det är med den utgångspunkten utredningens förslag om ett arkivansvar för Sametinget ska förstås. Myndigheten ska samla kunskap om dessa arkivbestånd och verka för att de uppmärksammas och tillgängliggörs. Sametinget ska inom ramen för ett nytt ansvar också kunna företräda samiska arkivintressen gentemot andra lokala, regionala eller nationella intressenter. Ansvaret omfattar dock inte de arkivbestånd som finns hos statliga myndigheter och institutioner. Berörda myndigheter och institutioner bör dock vara tillmötesgående och öppna med vilka samlingar man förvaltar som kan ha koppling till samer. Den konkreta rådgivningen gentemot samiska arkiv ankommer på berörda arkivmyndigheter

Enligt 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433) ska Sametinget verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets uppgifter hör bl.a. att utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning. Utredningen bedömer att ett nytt nationellt ansvar för samiska arkiv ligger väl i linje med Sametingets grundläggande uppdrag. Samtidigt är varken sametingslagen eller förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget lämpliga när det gäller att formalisera ett arkivansvar. Båda författningarna är formulerade på ett mer övergripande plan. Utredningens förslag är i stället att Sametingets arkivansvar ska komma till uttryck genom ett särskilt bemyndigande i arkivförordningen.

Den nya arkivuppgiften för Sametinget förutsätter ett aktivt arbetssätt från myndighetens sida. Utredningens bedömning är att de efterfrågade insatserna sannolikt har svårt att uppnå effekt om man förutsätts bedriva verksamheten inom en oförändrad ekonomisk ram. Förslaget är därför att Sametinget ska tillföras 2 miljoner kronor till sitt förvaltningsanslag. Förvaltningsanslaget för 2019 uppgår till 53 miljoner kronor.[48]

[48] Regleringsbrev 2019 för Sametinget.

12.8.2 Riksarkivets rådgivning

Förslag: Riksarkivet ska i sin rådgivning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor ägna särskild uppmärksamhet åt urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Uppgiften ska regleras i myndighetens instruktion.

Bedömning: Arkivmyndigheterna i de kommuner som omfattas av 6 och 7 §§ lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk bör bistå Riksarkivet med den rådgivningen i respektive förvaltningsområde.

Det är mycket som talar för att arkivbildningen bland urfolket samerna och de nationella minoriteterna försvåras av att det inte finns tillräckliga kunskaper och resurser i berörda grupper vad gäller insamling, dokumentation, och bevarandeåtgärder. Utredningen bedömer därför att det finns behov av en särskild insats på området.

I bibliotekslagen (2013:801) slås fast att det är en väsentlig förutsättning för delaktighet i samhällslivet och det demokratiska samhällets utveckling, att alla har tillgång till information och kunskap. I förarbetena uttrycks att det inte är minst viktigt att beakta detta när det gäller grupper som möter trösklar av språklig eller annan art för att ta del av det informationsutbud som tillhandhålls på mediemarknaden. Samma förutsättningar bör gälla tillgången till arkivens samlingar och tillgången till kulturarvet. Det är därför naturligt att även här lyfta fram dessa grupper. Ytterligare ett skäl för förslaget är att det framgår av annan lagstiftning att urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna inte får diskrimineras. Genom den nya rådgivningsbestämmelsen kan det antas att de angivna gruppernas möjligheter att nå informationen underlättas.

Med det föreslagna, utvidgade rådgivningsuppdraget i kapitel 10 för Riksarkivet gentemot den enskilda arkivsektorn ligger det nära till hands att den statliga arkivmyndigheten tilldelas en kompletterande uppgift om rådgivning riktad till urfolket samerna och övriga nationella minoriteter. Förslaget är att det av Riksarkivets instruktion ska framgå att myndigheten i sin rådgivning gentemot den enskilda arkivsektorn ska ägna särskild uppmärksamhet åt urfolket

samerna och övriga nationella minoriteter. Det kan t.ex. ske genom att myndigheten ger råd om arkivbildning och arkivförvaltning.

Samtidigt är de lokala arkivmyndigheter som finns i de av staten fastställda förvaltningsområdena viktiga resurser i sammanhanget. Enligt förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk är kommunerna skyldiga att kartlägga behov som finns av åtgärder till stöd för finska, meänkieli och samiska i förvaltningsområdena. Det är inte rimligt att ålägga de ofta små kommunala arkivmyndigheterna ett eget ansvar för rådgivning till arkiv för urfolket samerna och de nationella minoriteterna. Däremot bör de inom ramen för sin ordinarie verksamhet kunna bistå den statliga arkivmyndigheten med t.ex. lokalkännedom och kunskaper om eventuella särskilda förutsättningar i de berörda grupperna. Utredningen bedömer att de kommuner som omfattas av 6 och 7 §§ lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk bör kunna bistå Riksarkivet med rådgivningen i respektive förvaltningsområde.

12.8.3 Arkivcentrumlösningar för urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv

Förslag: Sametinget får i uppdrag att utreda de grundläggande förutsättningarna för centrumlösningar med arkiv som bildats eller samlats in av och för urfolket samerna och Riksarkivet ska i samverkan med Institutet för språk och folkminnen och berörda minoritetsgrupper utreda motsvarande förutsättningar för centrumlösningar med arkiv som bildats eller samlats in av och för övriga nationella minoriteter.

En möjlighet som tagits upp under utredningens dialoger med berörda grupper och intressenter är att arkiv som bildats eller samlats in av och för urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar skulle kunna ingå i arkivcentrumlösningar, antingen tillsammans med andra enskilda arkivinstitutioner eller tillsammans med arkivmyndigheter. Fördelarna med sådana lösningar är t.ex. att berörda grupper bör kunna sänka sina lokalkostnader. Arkivens tillgänglighet ökar sannolikt också. Till svårigheterna med centrumlösningar hör bl.a. att man måste enas om en geografisk plats att bedriva verksamheten på,

liksom de olika typer av behörighetsbegränsningar som måste gälla för berörd personal. Det är vidare centralt att centrumlösningar inte beslutas av staten, utan att de formas på initiativ av berörda parter. Utredningen föreslår i kapitel 10 ett nytt statsbidrag för att främja tillkomsten av nya arkivcentrumlösningar. Riksarkivets uppgift är att pröva ansökningar om projektbidrag för etablerandet av nya arkivcentrum.

Enligt utredningens bedömning krävs det ytterligare överväganden innan det eventuellt kan vara aktuellt för berörda grupper att ansöka om statsbidrag för etablerandet av nya arkivcentrum. Frågan är t.ex. vilka arkivbestånd som ska ingå, hur verksamheterna ska organiseras, hur ansvarsfrågorna ska fördelas och om det finns ett intresse och en vilja att ta långsiktigt ansvar för en verksamhet som ska ingå i en centrumlösning. Utredningen föreslår därför att Sametinget får i särskilt uppdrag att utreda de grundläggande förutsättningarna för centrumlösningar där arkiv av och för urfolket samerna ingår. Riksarkivet föreslås få i uppdrag att i samverkan med Isof och berörda minoritetsgrupper utreda motsvarande förutsättningar för centrumlösningar som omfattar arkiv av och för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar.

13 Riksarkivets omgivning och interna organisation

13.1 Inledning

Riksarkivet har ett särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och för landets arkivvård. Enligt utredningsdirektiven syftar myndighetens kärnuppgifter till att hålla tillförlitlig arkivinformation tillgänglig i överskådliga och strukturerade mängder. Utredningen har i tidigare kapitel behandlat Riksarkivets roll inom områdena överlämnanden, bevarande, gallring, normering, tillsyn och rådgivning. Myndighetens verksamhet berör statliga myndigheter, kommunala och regionala arkivmyndigheter samt i viss mån även enskilda arkivinstitutioner.

Direktiven pekar dock på att det finns oklarheter i gränsdragningen mellan Riksarkivets uppgifter om bl.a. tillsyn och normering och andra myndigheters uppgifter inom angränsande områden. Det gäller bl.a. relationen till Myndigheten för digital förvaltning och Statens servicecenter. Utredningen ska därför analysera Riksarkivets roll och lämna förslag på uppgifter i förhållande till andra myndigheter och arkivaktörer för att undvika överlappning och för att upprätthålla en god och säker informationshantering och möjliggöra en allsidig historieskrivning.

I direktiven konstateras även att landsarkivens status som egna myndigheter upphörde den 1 januari 2010 då de i stället inordnades i Riksarkivet. Enligt Riksarkivets instruktion ska det dock finnas landsarkiv på vissa orter.[1] Vidare förvarar vissa kommunala myndigheter statliga arkivbestånd och fullgör statliga arkivuppgifter.[2] Enligt

[1] 19 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.
[2] I direktiven, arkivlagen (1990:782) och förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter används benämningen ”kommunala arkivmyndigheter”.

direktiven innebär den ordningen komplikationer när det gäller styrning, ledning, samordning och enhetlighet. Utredningen ska därför analysera och bedöma om det finns behov av att ändra ordningen med statliga arkiv vid kommunala myndigheter och i så fall lämna förslag på hur detta kan förändras.

Det är de två deluppdragen om gränsdragning till andra myndigheter och om den nuvarande ordningen med landsarkiven och vissa kommunala myndigheter som behandlas i det här kapitlet. Båda deluppdragen berör regeringens styrning av Riksarkivet och har kopplingar till myndighetens interna organisation. Det finns ett intrikat samband mellan regeringens styrning av en myndighet och myndighetens interna organisation. Styrningen sker normalt genom att regeringen formulerar övergripande uppdrag medan det är myndighetens uppgift att utforma de närmare formerna för verksamheten. Myndigheter har därvid generellt sett stora frihetsgrader och vare sig regeringen eller statliga utredningar ska pröva myndighetens val av organisation. Undantag kan dock förekomma.

13.2 Kulturarv och förvaltning

I Statskontorets myndighetsanalys av Riksarkivet från 2017 beskrivs arkivmyndighetens breda och historiskt utvecklade verksamhet som tudelad: en del som omfattar kulturarvsrelaterade frågor och en del som är inriktad på att styra och stödja myndigheternas arkivhantering. I korthet omfattar kulturarvsområdet den del där myndigheten hanterar det arkivbestånd som man själv ansvarar för. Den verksamheten handlar i praktiken om att ta emot arkivbestånd, bevara det och tillgängliggöra det för exempelvis forskare. Den förvaltningsorienterade uppgiften omfattar i stället den del av verksamheten som vänder sig till andra myndigheter och som i praktiken handlar om att utfärda föreskrifter, ge råd, utöva tillsyn och verka för metodutveckling av förvaltningen.

Det kan diskuteras om den i huvudsak tudelade indelningen av verksamheten speglar verkligheten eller om delarna är så integrerade i varandra att de i praktiken inte går att separera på ett meningsfullt

De berörda kommunala myndigheterna är dock inte alla arkivmyndigheter i sina respektive kommuner och län. Utredningen lämnar i kapitel 5 förslaget att ändra benämningen till ”kommunala myndigheter”. I detta kapitel används därför benämningen ”kommunala myndigheter”.

sätt. Utredningen använder tudelningen som en utgångspunkt i det här kapitlet eftersom det ligger i linje med hur direktivens frågor är formulerade och för att verksamheten i Riksarkivet i huvudsak är organiserad på det sättet.

Uppdraget om gränssnitt och överlappningar gentemot andra myndigheter omfattar i första hand den förvaltningsorienterade delen av Riksarkivets verksamhet. Utredningen tolkar uppdraget som att regeringens styrning ska vara utformad med en tydlig ansvarsfördelning myndigheter emellan, med risk för att det annars kan uppstå problem med att medborgare, myndigheter och andra avnämare får olika och därmed oklara besked eller att väsentliga uppgifter hamnar mellan stolarna. Det kan i sin tur leda till problem med att en god och säker informationshantering och allsidig historieskrivning inte kan upprätthållas.

I fråga om styrningen av landsarkiven och tre kommunala myndigheter har det i flera tidigare utredningar diskuterats om vilka uppgifter de lämpligen bör ha, en uppgift kopplad till kulturarvet eller en förvaltningsorienterad uppgift. I den lösning som nu gäller har uppgiften renodlats till frågor om bevarande, tillhandahållande och tillgängliggörande. Tillsynsverksamheten har centraliserats till en av Riksarkivets avdelningar i Stockholm. Utredningens uppdrag handlar inte om att ifrågasätta den prioriteringen utan frågan är hur stora problem den nuvarande styrningsmodellen med tre kommunala myndigheter ger upphov till och hur det i praktiken går att knyta de statliga arkivbestånden i Stockholm, Malmö och Karlstad närmare Riksarkivet.

13.3 En förändrad omgivning

När frågan ställts till arkivsektorn om var i statsförvaltningen det finns oklara gränssnitt och direkta överlappningar mellan Riksarkivet och andra myndigheter är det i huvudsak tre andra myndigheter som nämns: Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecentrum och Riksantikvarieämbetet. Riksarkivets arbete med s.k. förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) nämns också i sammanhanget. Det har vidare ifrågasatts om Riksarkivet har rätt hemvist i Regeringskansliet.

13.3.1 Utmaningar för den statliga arkivmyndigheten

De synpunkter och förslag som lämnats om den statliga arkivmyndighetens utmaningar handlar bl.a. om att andra myndigheter tilldelats uppgifter som skulle kunnat ha tilldelats Riksarkivet. Det efterfrågas också en stark och sammanhållen statlig arkivmyndighet. Riksarkivet pekar på en ohållbar finansiering av verksamheten.

Riksarkivets uppgift har naggats i kanten

Det finns en uppfattning om av att Riksarkivets förvaltningsorienterade uppgift har naggats i kanten flera gånger under senare år när andra myndigheter tilldelats nya uppgifter. Många ser en tendens att regeringen vill placera frågor om samhällets nutida informationsförsörjning på myndigheter inom andra politikområden, vilket leder till att den förvaltningsorienterade uppgiften riskerar att tunnas ut.[3]

De synpunkter utredningen tagit del av visar samtidigt att det finns kritik mot det sätt på vilket Riksarkivet utför sin uppgift gentemot arkivbildande statliga myndigheter, primärt i de delar av uppdraget som handlar om att meddela föreskrifter och utöva tillsyn. Riksarkivet anses t.ex. inte i tillräcklig omfattning och inte snabbt nog utfärda föreskrifter och FGS. Det finns en uppfattning om att så länge den statliga arkivmyndigheten inte fullt ut klarar sina grundläggande uppgifter bör myndigheten inte tillföras nya. Frågetecken sätts för om myndigheten verkligen har förmåga att i framtiden leda utvecklingen kring digital informationshantering.[4]

Önskemål om en stark och sammanhållen statlig arkivmyndighet

När frågan går vidare till vad intressenterna på området önskar sig är svaret nästan entydigt. Man efterfrågar en stark och aktiv statlig arkivmyndighet som tar täten och företräder arkivsektorns intressen. Det är inte mindre av föreskrifter, rådgivning och tillsyn som

---

[3] Bl.a. anteckningar från utredningens regionala dialoger i Uppsala, Karlstad, Härnösand och Lund.
[4] Bl.a. anteckningar från utredningens dialog med statliga myndigheter den 13 februari 2019.

önskas utan mer av den varan. Man efterfrågar också ett uttalat myndighetsansvar för arkivsektorns kompetensutveckling.[5]

På frågan om Riksarkivet fortsatt ska ha en normerande och samordnande roll eller om ansvaret bör delas upp är det samfällda svaret att myndigheten bör hållas samman och inte delas upp i t.ex. en del med föreskriftsrätt och en del för tillsyn. Erfarenheterna från sektorer där den uppdelningen gjorts är inte odelat positiva.[6] Riksarkivet har i flera underlag till utredningen pekat på behovet av ett helhetsperspektiv vad gäller landets informationsförsörjning, där reglering och strukturering av information inte sprids på olika aktörer beroende på informationens typ och funktion.[7]

En ohållbar finansiering av Riksarkivet

Diskussionen om statens styrning av Riksarkivets interna organisation sker i anslutning till att myndigheten under våren 2019 har initierat ett förändringsarbete med en omfattande verksamhetsomställning. Det handlar enligt myndigheten om att rusta för framtiden. Digitaliseringen av samhället ställer nya krav på det nationalarkiv man vill vara. Myndighetens kostnader för it och annan infrastruktur ökar, liksom kostnaderna för personal och lokaler. Det rör sig bl.a. om utbyggnaden och flytten av delar av organisationen till Arninge norr om Stockholm, planeringen av en nybyggnation i Göteborg samt stigande lokalhyror. Eftersom budgetramarna inte ökar med motsvarade belopp måste de ökade kostnaderna finansieras genom minskade personalkostnader med cirka 15 procent.

Riksarkivet konstaterar vidare att regeringens och samhällets krav på ökad digitalisering och effektivisering förutsätter att myndigheter använder nya arbetsmetoder, utvecklar och anlitar ny kompetens samt bygger ny teknisk infrastruktur. Därmed ökar också kostnaderna för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter. Riksarkivet har under flera år nyttjat sin anslagskredit för att täcka sina kostnader men det bedöms inte vara en hållbar lösning i längden. Det finns även en osäkerhet vad gäller förutsättningarna för en lång-

[5] Bl.a. anteckningar från utredningens regionala dialoger i Uppsala, Karlstad, Härnösand och Lund.
[6] a.a.
[7] Bl.a. Riksarkivet. Helhetsperspektiv på informationsförsörjning – Riksarkivets perspektiv.

siktig hållbar finansiering av myndighetens efterfrågestyrda verksamheter som i dag finansieras med avgifter.[8]

13.3.2 Uppdrag och uppgifter till andra myndigheter

Under senare år har flera tidsbegränsade uppdrag som innehafts av Riksarkivet, eller varit på förslag att tilldelas den statliga arkivmyndigheten, i stället tilldelats andra myndigheter som uppdrag eller långsiktiga uppgifter. Det rör sig om myndigheterna DIGG, Statens servicecenter och Riksantikvarieämbetet. Uppdragen har handlat om att främja verksamheten med öppna data, att införa gemensamma tjänster för e-arkiv och e-diarium och om att stå för ett samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet. Redovisningen görs mot bakgrund av den diskussion som nu förs om framtiden för Riksarkivets arbete med s.k. förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS).

DIGG och öppna data

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) inledde sin verksamhet den 1 september 2018. Uppgiften är att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Myndigheten ska ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Vidare ska DIGG särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde.[9]

Riksarkivets uppdrag om öppna data

Riksarkivet fick genom ett regeringsbeslut i juni 2016 i uppdrag att främja arbetet med att tillgängliggöra information och öppna data från statliga myndigheter under regeringen.[10] Riksarkivet övertog detta uppdrag från Vinnova som etablerat arbetet. Enligt uppdraget

[8] Riksarkivet. Verksamhetsomställning 2019–2020.
[9] 1–2 §§ förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.
[10] Regeringsbeslut den 16 juni 2016 (Fi 2015/02025/SFÖ, Fi 2016/01537/SFÖ).

skulle Riksarkivet samla in och publicera information om statliga myndigheters PSI-förteckningar[11], stimulera myndigheter att publicera öppna data enligt gemensamma riktlinjer, förvalta och utveckla webbportalen oppnadata.se, ansvara för att förvalta webbhandledningen vidareutnyttjande.se samt ge stöd till enskilda att hitta var i statsförvaltningen data finns och bistå enskilda i kontakterna med berörd myndighet. Uppdraget skulle sträcka sig fram till den 31 december 2018. Riksarkivet hade i enlighet med arkivförordningen rätten att meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av myndigheternas PSI-förteckningar.[12]

Uppdraget förs över till DIGG

När regeringen i december 2017 förordnade en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av DIGG, ingick det i uppdraget att vissa angivna uppgifter skulle tas över från andra myndigheter, däribland Riksarkivets uppdrag att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande. Utgångspunkten för överföringarna var att upparbetad kunskap och erfarenhet så långt som möjligt skulle tas tillvara och att den nya myndigheten skulle inleda sitt arbete den 1 september 2018.[13]

Riksarkivets uppdrag om öppna arkiv förkortades till den 31 augusti 2018. Denna del av DIGG:s uppgift framgår av 6 § 2 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Regeringen ändrade även bestämmelsen i 15 § arkivförordningen om rätten att meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av myndigheternas PSI-förteckningar. Den uppgiften fördes över från Riksarkivet till DIGG.[14]

[11] Enligt 11 § andra stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen ska en myndighet publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information. Genom lagen har Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det så kallade PSI-direktivet, genomförts i svensk rätt. PSI står för ”Public Sector Information” och lagen brukar kallas PSI-lagen.
[12] 15 § arkivförordningen (1991:446).
[13] Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn (dir. 2017:117).
[14] Förordningen (2018:1487) om ändring i arkivförordningen (1991:446).

Statens servicecenter och e-arkiv

Statens servicecenter (SSC) bildades 2012 och har till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. SSC får i vissa fall även tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt andra än myndigheter.[15]

Förslag om uppdrag till Riksarkivet om e-arkiv

E-delegationen fick 2009 regeringens uppdrag att samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning. I ett delbetänkande 2011 redovisade delegationen en förstudie om e-arkiv och e-diarium. Resultatet visade att bara en femtedel av myndigheterna hade infört e-arkiv. Delegationen föreslog att Riksarkivet skulle få i uppdrag att leda arbetet med att stegvis införa gemensamma tjänster för e-arkiv och e-diarium för statliga myndigheter och att ha övergripande ansvar för vidareutveckling och förvaltning av de förvaltningsgemensamma specifikationer som skulle utgöra underlag för de gemensamma tjänsterna.[16]

Uppdrag till SSC om e-arkiv

SSC inrättades den 1 juni 2012 och i mars 2014 bedömde regeringen i en skrivelse om förvaltningspolitik att det därigenom hade skapats en organisatorisk plattform för framtida koncentration av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster.[17] I augusti 2014 formulerade regeringen ett uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Uppdraget gavs till SSC i samverkan med Riksarkivet och sju pilotmyndigheter.[18]

E-arkivtjänsten skulle fungera som ett mellanarkiv vilket innebär att de arkivbildande myndigheterna fortfarande ansvarar för infor-

[15] Förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.
[16] Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – En bit på väg (SOU 2011:27). Delbetänkande av E-delegationen.
[17] Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155), s. 38.
[18] Regeringen/Näringsdepartementet. Regeringsbeslut den 14 augusti 2014.
Dnr N2014/3415/ITP och N2013/3701/ITP.

mationen, till exempel för frågor om utlämnande och tillgängliggörande. SSC ansvarar för driften och erbjuder olika konsulttjänster. SSC planerade för att utvecklingen av ett system för e-arkiv skulle bedrivas i tre projektfaser: en analysfas 2014–2015, en krav- och upphandlingsfas 2015–2018 och en implementationsfas 2019.[19] I december 2018 beslutade dock myndigheten att avbryta den pågående upphandlingen. I en skrivelse till regeringen föreslog SSC en ny strategi som innebär att man endast ska upphandla programvarulicenser för e-arkiv och komma överens med en annan part om ansvar för drift och lagring av e-arkivtjänsten.[20]

I juni 2019 meddelade SSC att man ska påbörja en ny upphandling av ett statligt e-arkiv. Upphandlingen syftar till att öka tillgängligheten, förbättra servicen och bättre möta kraven på öppenhet från medborgare, företag och media. Av säkerhetsskäl kommer staten stå för den tekniska driften av e-arkivtjänsten medan man avser att teckna avtal med en eller flera leverantörer för själva tjänsten.[21]

Vid utredningens dialoger med olika arkivintressenter har det framkommit olika uppfattningar om SSC och frågan om e-arkiv. Enligt vissa skulle SSC fungera som en bra servicebyrå medan myndigheterna fortfarande ansvarar för handlingarna i e-arkivet. Andra pekar på risken för att handlingarna blir kvar i det som är tänkt som ett mellanarkiv och aldrig når Riksarkivet.[22] Utredningen har också uppmärksammats på det arbete med en e-arkivtjänst som bedrivs på regional och lokal nivå.[23] Även bland landets folkrörelsearkiv och näringslivsarkiv pågår en diskussion om möjliga e-arkivlösningar.

Riksantikvarieämbetet och Digisam

Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet är båda centrala myndigheter inom kultur- och kulturarvspolitiken och har i grunden ansvar för olika delar. Det är när hela eller delar av politikområdet ska samordnas som gränsdragningar och förflyttade uppgifter och uppdrag aktualiserats.

[19] Webbplatsen för Statens servicecenter i oktober 2018.
[20] Statens servicecenter. En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, promemoria till Regeringen, Finansdepartementet, den 10 december 2018, samt uppgifter lämnade av Statens servicecenter vid utredningens expertmöte den 18 februari 2019.
[21] Webbplatsen för Statens servicecenter i september 2019.
[22] Bl.a. anteckningar från utredningens regionala dialog i Härnösand den 5 oktober 2018.
[23] Företrädare för SKL presenterade arbetet med e-arkivfrågan i kommunsektorn vid utredningens expertmöte den 25 mars 2019.

Digisam placeras på Riksarkivet

I februari 2011 gav regeringen Riksarkivet i uppdrag att inrätta ett samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet (Digisam). Av uppdraget framgår att sekretariatet ska stå för kompetensuppbyggnad och kunskapsinhämtning inom kulturarvssektorn i frågor om digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling. Samordningssekretariatet ska även samordna arbeten som de deltagande myndigheterna gemensamt bedriver, till exempel när det gäller digitalisering, gemensamma standarder och system samt policyer och riktlinjer.[24] För att finansiera sekretariatet under 2012 tillfördes myndigheten 2,8 miljoner kronor.[25] En hänvisning till uppdraget skrevs även in i de årliga regleringsbreven.

Förslag att flytta Digisam från Riksarkivet

Museiutredningen 2014/15 diskuterade i sitt betänkande att utvecklingen av digital verksamhet på museerna, liksom inom hela ABM-sektorn, hade gått hand i hand med diskussioner om och satsningar på att finna gemensamma lösningar. Utredningen menade att den myndighet som skulle få ansvar för museer och utställningar också skulle få i uppdrag att fortsatt stödja digital utveckling och samordning. I det sammanhanget borde det också övervägas om verksamheten vid samordningssekretariatet Digisam vid Riksarkivet kunde överföras till museimyndigheten.[26] I sitt remissvar på Museiutredningens betänkande avstyrkte Riksarkivet förslaget att flytta ansvaret för Digisam.[27]

Flytt av Digisam till Riksantikvarieämbetet

Regeringen drog inför 2017 slutsatsen att det fanns ett fortsatt behov av samordning av insatserna inom kulturarvssektorns digitaliseringsarbete och att verksamheten vid Digisam skulle integreras i

[24] Ku11.015 Digit@alt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015 samt regeringsbeslut den 10 februari 2011 (Ku2011/242/KA).
[25] Prop. 2011/12:1, utg.omr. 17, s. 109.
[26] SOU 2015:89, s. 305–306.
[27] Riksarkivet. Yttrande över betänkandet Ny museipolitik (SOU 2015:89).

Riksantikvarieämbetet fr.o.m. den 1 januari 2017. För ändamålet tillfördes ämbetet 3,5 miljoner kronor för 2017. Överföringen skulle enligt regeringen inte leda till en ändrad inriktning på arbetet, utan det skulle bygga vidare på Digisams arbete och uppgiften skulle fortsatt vara att samordna, förvalta, utveckla och sprida nationella riktlinjer för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet. Riksantikvarieämbetet borde även säkerställa att verksamheten har god förankring i de medverkade institutionerna, så att resultatet av samordningsuppgiften kan omsättas i praktiskt arbete.[28] Ämbetets uppdrag på den här punkten är reglerat i myndighetens instruktion.[29] Verksamheten är organisatoriskt placerad direkt under staben. Riksarkivet är representerat i Digisams styrgrupp och i dess beredningsgrupp.

13.3.3 Riksarkivet och FGS

Förr eller senare kommer elektroniska handlingar och uppgifter behöva föras över från ett föråldrat verksamhetssystem till ett nytt eller från ett verksamhetssystem till ett e-arkiv, antingen i form av en mellanlagringslösning eller i form av ett slutarkiv hos en arkivmyndighet. För att överföringen ska ske på ett standardiserat och resurseffektivt sätt, utan systemspecifika inlåsningar, har Riksarkivet tagit fram en modell med s.k. förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS). Det är ett exempel på en tjänst riktad till hela statsförvaltningen som den statliga arkivmyndigheten utvecklat men som för tillfället har en osäker framtid. I praktiken innehåller en FGS krav på metadata för märkning och paketering av information.

Riksarkivet inleder arbetet med FGS

Riksarkivet inledde arbetet med det som skulle bli FGS redan 2004–2006. I det s.k. LDB-projektet (Långsiktigt Digitalt bevarande) utarbetades leveransformat avsedda för överföring av elektronisk information till e-arkiv. Projektet låg sedan till grund för den förstudie om e-arkiv och e-diarium som Riksarkivet genomförde 2010–2011

[28] Prop. 2016/17:1, utg.omr. 17, s. 36 och 114, och Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116), s. 184–187.
[29] 8 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

på uppdrag av E-delegationen. Under 2011 tillsattes ett nytt projekt vid Riksarkivet för att bl.a. undersöka utbytesformat som kunde användas vid samtliga överföringar som sker under informationens hela användningstid.[30]

Ett resultat av projektet var bl.a. utkast till förvaltningsgemensamma specifikationer för paketstruktur, ärendehanteringsinformation och personalinformation. I projektets slutrapport 2013 föreslogs också att Riksarkivet skulle ges ansvar för att fastställa, förvalta och publicera specifikationer efter samråd med statliga myndigheter, kommuner och landsting. Riksarkivet inrättade en förvaltningsorganisation för FGS i maj 2014.[31]

Riksarkivet beskriver att verksamheten vid FGS-funktionen varit avsedd att vara samordnande, rådgivande och främjande. Framtagningen av nya specifikationer skulle ske i samverkan med aktörer inom den offentliga förvaltningen som hanterar och är experter på de informationstyper som behöver gemensamma utbytesformat. I praktiken har dock Riksarkivet behövt delta operativt och en stor del av funktionens resurser har använts för att producera specifikationer. FGS-funktionens resurser har samtidigt varit begränsats till 1,5 till 3 årsarbetskrafter.[32]

Regeringsuppdrag till Riksarkivet

Först i regleringsbrevet för 2017 fick Riksarkivet ett formellt uppdrag av regeringen att arbeta med förvaltningsgemensamma specifikationer. Uppdraget innebar att Riksarkivet under 2017 och 2018 skulle arbeta med utveckling av förvaltningsgemensamma specifikationer för den digitala förvaltningens behov, i första hand för statlig förvaltning. Arbetet skulle ske i samråd med Statens servicecenter i syfte att förbättra förutsättningarna för statliga myndigheter att ansluta sig till en gemensam e-arkivtjänst.[33] Enligt regleringsbrevet för 2018 fick Riksarkivet rekvirera högst 2,5 miljoner konor för uppdraget från DIGG:s förvaltningsanslag.[34]

---

[30] Riksarkivet. Utvecklingen och förvaltningen av förvaltningsgemensamma specifikationer FGS, den 29 juni 2018.
[31] a.a.
[32] a.a. samt Riksarkivets slutredovisning av regeringsuppdrag om förvaltningsgemensamma specifikationer, den 27 februari 2019.
[33] Regleringsbrev 2017 för Riksarkivet.
[34] Regleringsbrev 2018 för Riksarkivet.

I den slutrapport som Riksarkivet lämnade i februari 2019 framhåller myndigheten att FGS har en viktig roll i samhällets informationsförsörjning. Specifikationerna främjar digitaliseringen av den offentliga förvaltningen genom att de utgör verktyg för gemensamma informationsstrukturer. För att kunna tillgodose olika målgruppers tillgång till information behöver informationen hanteras, organiseras och förmedlas på ett standardiserat sätt oavsett informationens karaktär eller källa. Enligt rapporten är Riksarkivet den myndighet som har bäst förutsättningar att ansvara för den fortsatta förvaltningen av FGS.[35]

Myndigheten beskriver i rapporten att det nu finns specifikationer för fem olika informationstyper: FGS *Paketstruktur*, FGS *Arkivredovisning (Allmänna arkivschemat)*, FGS *Arkivredovisning (Verksamhetsbaserad)*, FGS *Ärendehantering* och FGS *Personal*. Riksarkivet har även tagit fram ett antal vägledningar för arbetet med att ta fram och använda specifikationerna inom den offentliga förvaltningen. Det har även startats processer för flera FGS, bl.a. för *databaser*, *utbildningsinformation* och *geodata*. Riksarkivet för även löpande dialoger med ytterligare ett antal projekt som eventuellt kommer att resultera i FGS, exempelvis för *forskningsinformation*, *årsredovisningsinformation* och *bygglovsinformation*.

I rapporten redovisar Riksarkivet vidare arbetet med s.k. Common Specifications (CS) inom EU. Det är specifikationer som liknar FGS men som ska vara gemensamma för alla medlemsländer. CS kommer därför att ha en stor betydelse för Sveriges informationsutbyten med EU och också för det fortsatta arbetet med FGS. Riksarkivet har även genomfört en enkätundersökning i syfte att få en bild av hur bl.a. den offentliga förvaltningen ser på, använder eller planerar att använda sig av FGS. Resultatet visar att cirka 75 procent av de svarande planerar att använda sig av specifikationerna. Däremot är det endast cirka 19 procent som redan har gjort det i någon form. En förklaring kan enligt Riksarkivet vara att det ännu inte finns så många FGS och att de än så länge behandlar relativt grundläggande frågor.

[35] Riksarkivet. Slutredovisning av regeringsuppdrag om förvaltningsgemensamma specifikationer, den 27 februari 2019.

Riksarkivets förslag till fortsättning

Riksarkivet skriver i slutrapporten att regeringen bör peka ut FGS som en komponent i den nationella digitala infrastrukturen. Uppdrag till statliga myndigheter om utvecklingen av den digitala förvaltningen kan t.ex. förenas med krav på att FGS ska användas i arbetet. Ett annat alternativ är att det i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte läggs till en bestämmelse som fastställer att myndigheter vid överföring av information ska använda framtagna FGS.

Det bör enligt myndigheten också formuleras ett tydligt förvaltningsansvar för Riksarkivet. Man anser sig vara den myndighet som har bäst förutsättningar för uppdraget. Detta i egenskap av statlig arkivmyndighet och för att en organisation med relevanta kompetenser redan finns på plats inom myndigheten. Uppdraget bör inte begränsas till förvaltningen av specifikationerna utan även inkludera en mer operativ projektledarroll med ansvar för att utveckla specifikationerna. En förutsättning för uppdraget bör vara att Riksarkivet i samverkan med DIGG och de myndigheter som ingår i eSamverkansprogrammet (eSam) kommer överens om vilka FGS som är mest relevanta för den offentliga förvaltningen. Uppdraget bör enligt Riksarkivet formaliseras genom en ändring i instruktionen.

Det är enligt Riksarkivet nödvändigt att utvecklingen och förvaltningen av FGS tillförs nödvändiga resurser både i form av finansiella medel och av kompetenser. Myndighetens bedömning är att FGS-funktionen vid myndigheten behöver tillföras fyra till fem tjänster, så att man blir totalt sju till åtta i gruppen. Specifikationernas roll och nytta vid informationsutbyten behöver också kommuniceras ut tydligare och de befintliga vägledningarna behöver ses över.

Regeringen har hösten 2019 inte angett om och i så fall hur ett förvaltningsansvar för FGS ska formuleras, vilken myndighet som i så fall ska få uppdraget och vilka resurser som ska ställas till förfogande. Ärendet bereds på Infrastrukturdepartementet.

Gemensamma specifikationer inom olika samhällsområden

Regeringen gav våren 2019 E-hälsomyndigheten i uppdrag att kontinuerligt sammanställa samt på lämpligt sätt tillgängliggöra gemensamma nationella specifikationer om hur standarder ska tillämpas i

olika situationer för att underlätta informationsutbyte inom och mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. E-hälsomyndigheten ska enligt uppdraget även inrätta en funktion inom myndigheten för förvaltning av sådana specifikationer. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2021. Delredovisningar ska lämnas senast den 30 november 2019 och den 31 augusti 2020.[36]

Enligt Riksarkivet är det positivt att E-hälsomyndigheten har fått uppdraget att leda detta arbete. Särskilt för den samhällsnytta det innebär men också för att ett sådant arbete borde innebära att det kommer att tas fram ett eller flera förvaltningsgemensamma utbytesformat på det aktuella området, vilket är vad arbetet med FGS syftar till. Riksarkivet menar att det finns stora fördelar med att använda samma metodik och struktur för specifikationer inom olika informationsområden i den offentliga förvaltningen. Myndigheten ser även fördelar med att samla förvaltningsgemensamma utbytesformat för flera olika områden på en och samma plats. Det kommer däremot att vara nödvändigt att ansvaret för att utföra arbetet med uppdateringar och revideringar av specifikationerna ligger kvar inom de områden och hos de aktörer som påbörjat respektive arbete.[37]

13.3.4 Överlappningar i de övergripande uppdragen

Myndigheternas uppgifter i respektive instruktion är oftast formulerade på ett övergripande plan och inte genom att specifika projekt eller delfrågor nämns. Frågan om e-arkiv är t.ex. inte nämnd i instruktionen för Statens servicecenter (SSC).[38] Inte heller Digisam är nämnt med namn i instruktionen för Riksantikvarieämbetet men det stadgas att myndigheten ska samordna och stödja arbetet med digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling inom kulturarvsområdet.[39] I instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) anges att myndigheten ska främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.[40]

[36] Regeringsbeslut den 28 mars 2019 (S2019/01521/FS, delvis).
[37] Riksarkivet. Underlag den 17 oktober 2019.
[38] Förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.
[39] 8 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
[40] 6 § 2 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Även den förvaltningsorienterade uppgiften för Riksarkivet är relativt övergripande. Bestämmelserna handlar om rätten att utfärda föreskrifter, ge råd, utöva tillsyn och verka för metodutveckling av förvaltningen.[41] Riksarkivet skulle därmed kunna vara innehavare av uppdragen om t.ex. öppna data och e-arkiv utan att det skulle förutsätta en förändring av myndighetens övergripande uppgift. I de dialoger som utredningen haft med företrädare för arkivsektorn finns det dock ingen utbredd uppfattning om att något eller några av de nämnda uppgifterna och uppdragen i stället borde föras till Riksarkivet.

Frågan för utredningen i detta avsnitt är om det i myndigheternas övergripande uppgifter finns överlappningar som riskerar att skapa framtida problem, när nya projekt och uppdrag ska formuleras. Gränsdragningen mellan myndigheterna är också aktuell i frågan om de förvaltningsgemensamma specifikationerna (FGS) som Riksarkivet har utvecklat inom ramen för sin nuvarande förvaltningsorienterade uppgift men som för närvarande har en osäker framtid.

Riksarkivets förvaltningsorienterade uppgift

Riksarkivets verksamhet inom ramen för den förvaltningsorienterade uppgiften är i huvudsak riktad mot andra myndigheter. Det handlar om att utfärda föreskrifter, ge råd, utöva tillsyn och verka för metodutveckling av förvaltningen. De olika delarna av uppgiften är reglerade i instruktionen, regleringsbrevet, arkivförordningen och särskilda regeringsbeslut. I tabell 13.1 redovisas vilka typer av styrdokument som används för respektive del av den förvaltningsorienterade uppgiften.

Tabell 13.1 Reglering av Riksarkivets förvaltningsorienterade uppgift

Deluppgift	Instruktion	Regleringsbrev	Arkivförordning
Meddela föreskrifter			X
Rådgivning	X		
Utöva tillsyn	X		X
Metodutveckla förvaltningen	X	X	

[41] Förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.

Tre av fyra deluppgifter regleras i förordningen med instruktion för Riksarkivet. Undantaget är att bemyndiganden att meddela föreskrifter hanteras i arkivförordningen samt även i flera registerförfattningar. Tillsynsuppgiften är reglerad i både instruktionen och arkivförordningen. Exemplet med styrning genom regleringsbrev avser det uppdrag Riksarkivet fick 2017 och 2018 att arbeta med förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS).

Huvuddelen av den förvaltningsorienterade uppgiften utförs av Avdelningen för offentlig informationshantering vid Riksarkivet. Avdelningen har två enheter: Tillsynsenheten och Enheten för utredning och utveckling. Den förstnämnda har tillsyn över arkivbildningen och arkivvården vid statliga myndigheter och andra organ som står under Riksarkivets tillsyn, undantaget myndigheter som Krigsarkivet har tillsyn över. Man ger också råd om arkivbildning. Den andra enheten utformar föreskrifter (RA–FS) och vägledningar för hur statliga myndigheter och organ ska arbeta med arkivbildning, inkl. gallringsfrågor. Den senare enheten arbetar även med FGS.[42]

Av de olika deluppgifterna är det den del som handlar om att metodutveckla förvaltningen som det finns anledning att granska i förhållande till liknande uppgifter som DIGG har i sin instruktion. Även Riksarkivets bemyndiganden att meddela föreskrifter kan behöva klargöras i relation till DIGG.

Jämförelse av uppgifterna för Riksarkivet och DIGG

Riksarkivet och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har uppgifter som kan överlappa varandra. DIGG ska samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte.[43] Riksarkivet har en liknande uppgift. Av instruktionen framgår att myndigheten ska verka för utveckling av metoder för framställning, bevarande och tillgängliggörande av handlingar som ett led i förvaltningsutvecklingen.[44] Ansvaret för t.ex. förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) skulle kunna rymmas inom båda myndigheternas uppdrag. Riksarkivets rätt att meddela föreskrifter om statliga myndigheters arkiv kan vidare komma i konflikt med upp-

[42] Statskontoret (2017:4), s. 44.
[43] 4 § 2 förordningen med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.
[44] 5 § 2 förordningen med instruktion för Riksarkivet.

giften för DIGG att samordna gemensamma standarder och format. Hänsyn till allmänna handlingar i en digital miljö måste tas redan när systemen skapas och då kan frågan uppstå om var gränsen mellan de båda myndigheternas föreskrifter ska dras.

Det finns en risk för viss överlappning i fråga om en uppgift i instruktionen för DIGG och två uppgifter för Riksarkivet, varav ett är formulerat i instruktionen och ett i arkivförordningen. De aktuella bestämmelserna redovisas i tabell 13.2.

Tabell 13.2 Överlappande uppdrag för DIGG och Riksarkivet

DIGG	Riksarkivet	Riksarkivet
Samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte (4 § 2 instruktionen)	Verka för utveckling av metoder för framställning, bevarande och tillgängliggörande av handlingar som ett led i förvaltningsutvecklingen (5 § 2 instruktionen)	Riksarkivet får meddela föreskrifter om statliga myndigheters arkiv, gallring, m.m. (arkivförordningen)

Det finns samtidigt skillnader i de nämnda uppdragen för DIGG och Riksarkivet. För DIGG används t.ex. uttrycket ”förvaltningens elektroniska informationsutbyte, medan det i uppdragen för Riksarkivet handlar om ”framställning, bevarande och tillgängliggörande av handlingar”. I arkivförordningen har Riksarkivet bemyndigandet att meddela föreskrifter om bl.a. de statliga myndigheternas arkivvård och om vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet, t.ex. tekniska format för elektroniska handlingar.

Enligt DIGG kan det vara svårt att undanta arkivområdet från det allmänna uppdraget om utveckling av gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav, eftersom arkivfrågorna är en grundläggande del av informationsflödet. En central fråga för myndigheten är hur arkiv kan lagras på rätt sätt från början.[45] Riksarkivet har i skrivelser till utredningen påtalat behovet av en samlad syn på informationsförsörjningen i samhället. Reglering och strukturering av information bör inte spridas ut mellan flera aktörer beroende på informationens typ och

[45] Utredningens dialog med DIGG i Sundsvall den 4 november 2018.

funktion, om den är analog eller digital, offentlig eller privat, öppen eller skyddad, historisk eller nyskapad.[46]

Modeller för tydligare ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan myndigheter klargörs oftast genom en beskrivning av det samhällsområde som respektive myndighet verkar inom. Riksarkivet är t.ex. statlig arkivmyndighet och har det särskilda ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet som framgår av arkivlagen, arkivförordningen och instruktionen.[47] Ett annat exempel är Riksantikvarieämbetet som ansvarar för kulturarvet, i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer.[48] Ett exempel från ett annat politikområde är Polismyndigheten som bl.a. ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.[49]

När oklarheter uppstår om ansvarsfördelningen mellan myndigheter finns det i princip två vägar att gå för uppdragsgivaren. Den ena innebär att ansvarsområdena preciseras ytterligare, medan den andra innebär att ett slags förbehåll införs. Faktum är att det i den nuvarande instruktionen för Riksarkivet finns ett sådant förbehåll. Enligt 2 § ska Riksarkivet ha överinseende över den offentliga arkivverksamheten och handlägger arkivuppgifter *som inte någon annan myndighet ska handlägga*. Formuleringen innebär att det åligger Riksarkivet att ha kännedom om andra myndigheter med arkivuppgifter och den statliga arkivmyndigheten får inte agera på det området. Det kan t.ex. gälla i relation till kommunala och regionala arkivmyndigheter och i relation till registerförfattningar.

Ett annat exempel på en myndighet med ett liknande förbehåll är Myndigheten för press, radio och tv. I myndighetens instruktion anges att myndigheten bl.a. har till uppgift att besluta om mediestöd, presstöd, tillstånd, avgifter och registrering samt utöva tillsyn i frågor som rör tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljud-

[46] Bl.a. Riksarkivets skrivelse Riksarkivet, kommunerna och landstinget – ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning och skrivelsen Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område.
[47] 1 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.
[48] 1 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
[49] 2 § 1 polislagen (1984:387).

radiosändningar *i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet*.[50]

Det finns med andra ord ett par olika vägar att gå för att tydliggöra ansvarsfördelningen och undvika överlappningar i uppgifterna för Riksarkivet och DIGG.

13.3.5 Ansvaret för arkivfrågorna i Regeringskansliet

Riksarkivet blev ett självständigt ämbetsverk 1878 då en ny instruktion (1877:37) för Riksarkivets ämbets- och tjänstemän trädde i kraft. I en instruktion för Riksarkivet från 1901 åläggs riksarkivarien bl.a. att se till att handlingar som enligt tryckfrihetsförordningen bör hållas hemliga inte tillgängliggörs för obehöriga. Genom kungörelsen om ändring (1906:89) av 1901 års instruktion slogs det fast att Riksarkivet utgör den centrala myndigheten för det offentliga arkivväsendet i Sverige.[51]

Arkivfrågorna har sorterat under Ecklesiastikdepartementet, som behandlade kyrkliga och prästerliga frågor, kultur, allmän uppfostran, arkiv, bibliotek, akademier, museer, utbildning och forskning. Ecklesiastikdepartementet fanns mellan 1840 och 1967, då man bytte namn till Utbildningsdepartementet. När Kulturdepartementet bildades 1991 fördes arkivfrågorna dit. Under perioden 2002–2006 var kultur- och kulturarvsfrågorna samlokaliserade med utbildningsfrågorna i ett gemensamt utbildnings- och kulturdepartement.

I dag har Riksarkivet och arkivpolitiken sin hemvist på Kulturdepartementet och i departementsorganisationen ligger beredningsansvaret för arkivpolitiken inom den enhet som ansvarar för kulturarvsfrågor. Andra myndigheter som organisatoriskt är placerade på samma enhet är bl.a. Riksantikvarieämbetet och de statliga museerna. Det finns naturliga beröringspunkter mellan myndigheterna på arkiv- och museiområdena men det finns även skillnader. Riksarkivet skiljer sig t.ex. från övriga genom att ha befogenheter att utforma riktlinjer och utöva tillsyn för hela statsförvaltningen. Ingen annan myndighet på kultur- och kulturarvsområdet har det breda ansvarsområdet.

De båda övriga myndigheter som behandlats i detta avsnitt – Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Statens service-

[50] 1 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.
[51] Ulrika Geijer och Håkan Lövblad. Arkivlagen. En kommentar, s. 42–43.

center (SSC) – har sin politiska tillhörighet på två andra departement. DIGG sorterar under Infrastrukturdepartementet och SSC under Finansdepartementet.

Infrastrukturdepartementet ansvarar för frågor som rör transporter och infrastruktur, digitalisering och it, postfrågor samt energifrågor. Digitaliseringspolitiken omfattar bl.a. reglering av it och elektronisk kommunikation, liksom nät- och informationssäkerhet, frekvenspolitik och frågor om internets förvaltning. I området ingår också frågor om tillgång till bredband och digital infrastruktur, samt frågor om digitalisering och it inom offentlig förvaltning. Myndigheter som kopplas till digitaliseringspolitiken är DIGG och Post- och telestyrelsen (PTS).[52] Den aktuella beröringspunkten mellan Riksarkivet och Infrastrukturdepartementet gäller framtiden för systemet med förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS).

Finansdepartementet ansvarar för frågor som rör statens ekonomi. Det handlar om samordning av statens budget, prognoser och analyser, skattefrågor samt styrning och förvaltning av statens verksamhet. Den statliga förvaltningen handlar i sin tur om att ge statliga myndigheter verktyg och förutsättningar för att kunna genomföra de beslut som regeringen och riksdagen har fattat. Området omfattar bl.a. ledning, styrning och organisation i staten, utveckling av service och effektivitet, staten som arbetsgivare, regional samordning i länen, statens ansvar som arbetsgivare samt skötsel och förvaltning av statens fastigheter. Bland de myndigheter som ingår i den statliga förvaltningspolitiken finns bl.a. SSC, Statskontoret och Kammarkollegiet.[53] Med tanke på Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag finns det flera naturliga beröringspunkter med Finansdepartementet.

Ett annat departement som nämns i samband med att arkivfrågor behandlas är Justitiedepartementet. Området Grundlagar och integritet vid Justitiedepartementet omfattar regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I området ingår även frågor som rör offentlighetsprincipen och den enskildes personliga integritet. Myndigheter på området är bl.a. Datainspektionen och Justitiekanslern (JK).[54] Eftersom arkivlagen är en del av offentlighetslagstiftningen finns det även kopplingar till Justitiedepartementet.

[52] Webbplatsen för regeringen i augusti 2019.
[53] a.a.
[54] a.a.

13.4 Landsarkiven och tre kommunala myndigheter

Landsarkivens plats i den statliga arkivorganisationenen har varit flera arkiv- och kulturutredningars huvudbry under de senaste tre decennierna. Huvudfrågan har varit om landsarkiven ska vara självständiga myndigheter eller om de ska vara en del av Riksarkivet. I anslutning till det har man även diskuterat relationen till de tre kommunala ”arkivmyndigheterna” med särskilda uppgifter på det statliga arkivområdet samt statens styrning av verksamheterna.[55]

13.4.1 Utmaningar för den interna organisationen

De synpunkter och förslag som redovisas är hämtade från underlag som Riksarkivet lämnat till utredningen och från uppfattningar som kommit till uttryck vid utredningens regionala och andra dialoger. Engagemanget för dessa frågor har varit begränsat utanför kretsen av de närmast berörda. Det ligger nära till hands att uppfatta att diskussionen i första hand handlar om olika uppfattningar hos myndighetens ledning och delar av den interna organisationen. I den meningen handlar det om ledningens önskan om att kunna få större möjligheter att samordna hela myndighetens verksamhet, samtidigt som företrädare för den regionala organisationen värjer sig mot det som de uppfattar som en alltför stor grad av central styrning.[56]

Uppfattningar om en ålderdomlig reglering av landsarkiven

Landsarkiven skapades som självständiga myndigheter under 1900-talets första tre decennier. Sedan 2010 ingår de som regionala enheter i Riksarkivets organisation. Den relativt begränsade organisationsförändring som det var frågan om har enligt många bedömare visat sig vara svårare än väntat att genomföra i praktiken. Den samman-

[55] Benämningen ”kommunal arkivmyndighet” är som nämnts i avsnitt 13.1 är inte helt korrekt. Texten kommer i stället att referera till ”kommunala myndigheter” där det är möjligt.
[56] Riksarkivets interna organisation omfattar många andra verksamheter, varav några också är nämnda i myndighetens instruktion. Det gäller Krigsarkivet, ett centrum för digitalisering av kulturarvsmaterial och Heraldiska nämnden. Eftersom den interna organisationen inte omfattas av direktiven eller har ifrågasatts vid utredningens dialoger med arkivsektorn väljer utredningen att inte beskriva eller bedöma de verksamheterna.

slagna organisationen har ännu inte satt sig fullt ut och det finns därför skäl att verka för en mer sammanhållen myndighet.[57]

Det finns dock en relativt stor samstämmighet i organisationen om att den nuvarande statliga regleringen i Riksarkivets instruktion är ålderdomlig när den i 19 § pekar ut sju kommuner där det ska finnas landsarkiv, nämligen i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund.

Riksarkivet anser inte att denna styrning av den interna organisationen är ändamålsenlig för en modern förvaltning och vill att instruktionen ändras till att bli mer öppen. Regleringen innebär att myndighetens möjligheter att själv organisera verksamheten på det sätt som bedöms lämpligt och effektivt ur både ett verksamhets- och ett kostnadsperspektiv begränsas.[58] Enligt Riksarkivet bör begreppet landsarkiv helst undvikas eftersom det ger ett intryck av att verksamheterna fortfarande är självständiga och det motverkar myndighetens strävan att skapa en samlad organisation.

Även bland landsarkiven finns det en uppfattning om att den nuvarande geografiska distriktsindelningen är föråldrad, vilket leder till otydliga uppdrag om vilken roll man ska ha i regionen. Man drar dock en annan slutsats. Om den nuvarande regleringen ska upphöra anser de att den bör ersättas av t.ex. en mer tematisk styrning, baserad på den etablerade arkivverksamhet som bedrivs regionalt. Ett förslag är att landsarkiven tilldelas ett regionalt sektorsansvar och får fungera som en samlande punkt tillsammans med bl.a. bibliotek och museer.[59] Önskemålet är att landsarkivens verksamheter ska garanteras genom en fortsatt, men annorlunda utformad, reglering i Riksarkivets instruktion.

Bilden av en komplicerad styrning av tre satelliter

Historiska skäl ligger också bakom att tre kommunala myndigheter förvaltar statliga arkivsamlingar: Stadsarkivet i Stockholm, Värmlandsarkiv i Karlstad och Stadsarkivet i Malmö, ibland omnämnda som Riksarkivets satelliter. Så länge landsarkiven var egna myndigheter jämställdes de tre satelliterna med landsarkiven. Efter att den nya organisationen för Riksarkivet genomfördes 2010 gjordes be-

[57] Statskontoret (2017:4), s. 8–9.
[58] Riksarkivet. Arkivutredningens frågor till arkivsektorn.
[59] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Härnösand den 5 oktober 2018.

dömningen att det krävdes lagstöd för att de kommunala myndigheterna skulle kunna fullgöra uppgifter på det statliga arkivområdet, vilket numera också är reglerat i 17 § arkivlagen och i förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter. Riksarkivet har även ingått avtal med respektive kommunal arkivmyndighet.

Riksarkivets generella hållning är att statligt arkivmaterial ska hanteras av staten. Enligt myndigheten medför det befintliga systemet med statliga arkiv som förvaras hos kommunala myndigheter praktiska komplikationer när det gäller styrning, ledning, samordning och enhetlighet.[60] Systemet innebär att vissa ärendetyper, t.ex. släktutredningar, inte kan handläggas på ett effektivt sätt, eftersom användarna måste vända sig till flera myndigheter för att få sitt ärende utrett.[61] Riksarkivet prövar att handlägga sådana ärenden utan att de behöver skickas mellan myndigheterna men det förutsätter att det går att dela uppgifter mellan myndigheter utan att sekretessbestämmelser lägger hinder i vägen.

Stadsarkivet i Stockholm, Värmlandsarkiv i Karlstad och Stadsarkivet i Malmö delar inte Riksarkivet problembild. Företrädare för de tre myndigheterna deltar i Riksarkivets regelbundna möten med landsarkiven och menar att det inte har uppstått några specifika problem vad gäller styrning, ledning, samordning och enhetlighet. De instruktioner som lämnas från Riksarkivet beaktas och efterfrågade uppgifter besvaras.[62] Någon tillsyn från myndighetens sida har inte förekommit. Om den statliga myndigheten vill få bättre kontroll över de statliga arkiven finns det, enligt Stockholms stadsarkiv, ett betydande utrymme för Riksarkivet att utveckla en mer aktiv och tydlig beställarorganisation gentemot de kommunala myndigheterna. En mindre detaljerad statlig reglering av modellen skulle öka förutsättningarna för ett mer flexibelt resursutnyttjande.[63]

[60] Riksarkivet. Arkivutredningens frågor till arkivsektorn.
[61] En släktutredning beställs när man behöver kartlägga vilka arvingar eller efterlevande som finns, t.ex. när en bouppteckning ska upprättas efter en avliden person.
[62] Malmö stadsarkivs svar på frågor från Arkivutredningen den 4 april 2019 och Värmlandsarkivs svar på frågor från Arkivutredningen den 5 april 2019.
[63] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Uppsala den 22 augusti 2018 och remisssvar från Stockholms stadsarkiv angående särskilda arkivuppgifter på det statliga arkivområdet för Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv, den 30 augusti 2012.

13.4.2 Riksarkivets interna organisation

Riksarkivet är en enrådighetsmyndighet under Kulturdepartementet. Enligt 16 § i myndighetens instruktion är Riksarkivarien myndighetschef och enligt 17 § ska det finnas ett insynsråd som består av högst sex ledamöter. Det är regeringen som utser ledamöter i insynsrådet. I myndighetens interna organisation finns en stab med ansvar för strategiska frågor och övergripande samordning och utveckling till stöd för riksarkivarien. Myndighetens linjeorganisation är indelad i fem avdelningar, varav en är den regionala avdelningen med sju enheter som tidigare var självständiga landsarkiv. I den kretsen ingår inte de tre kommunala myndigheterna med särskilda arkivuppgifter.

När myndigheten redovisar hur de totala kostnaderna fördelas på verksamhetsorter ingår däremot de tre kommunala myndigheterna.[64] Därigenom kan man visa att verksamheten bedrivs på elva platser utanför Stockholmsområdet.[65] I Stockholmsområdet har man för tillfället lokaler i Marieberg, på Gärdet och i Arninge i Täby kommun norr om huvudstaden. I myndighetens verksamhetsomställning ingår att Krigsarkivet, som för närvarande har sin verksamhet i lokalerna på Gärdet, ska flytta till Arninge.

Som redan framgått är några delar av Riksarkivets interna organisation fastställd i myndighetens instruktion. Av 18 § framgår att det vid Riksarkivet finns landsarkiv och Krigsarkivet. Landsarkivens placering i sju utpekade kommuner är reglerad i 19 §. Enligt 19 a § ska det finnas ett centrum för digitalisering av kulturarvsmaterial. Det ska också enligt 20 § finnas en nämnd för heraldisk verksamhet och ett samarbetsråd för enskilda arkiv. Myndighetens förändringsarbete innebär en omfördelning av medel från personalrelaterade kostnader till kostnader för digital infrastruktur. Alla avdelningar har fått en ny ram för sina personalkostnader, vilket i förlängningen också kan leda till förändringar i den interna organisationen.

[64] Årsredovisning 2017 för Riksarkivet, tabell 2, s. 8.
[65] Inklusive Svensk Arkivinformation (SVAR) i Ramsele och Mediakonverteringscentrum (MKC) i Fränsta.

13.4.3 Från egna myndigheter till enheter i Riksarkivet

Landsarkiven är sedan den 1 januari 2010 inordnade i Riksarkivet. Det finns skäl att kort rekapitulera den process som ledde fram till beslutet om den nya organisationen för att få ett underlag för hur den framtida regleringen och andra lösningar ska utformas. I de skrivelser, betänkanden och propositioner som behandlat frågan om landsarkiven är det flera aspekter som tagits upp parallellt:

– landsarkivens uppdrag,
– skälen för och emot ett inordnande av landsarkiven i Riksarkivet,
– mått och steg vid inordnandet,
– statens reglering av den nya organisationen, samt
– landsarkivens distrikt och verksamhet.

Framställningen nedan följer dessa punkter i tur och ordning.

Kulturarv och tillsyn i landsarkivens uppdrag

När frågan om landsarkivens plats i den statliga arkivsektorn har behandlats i betänkanden och propositioner har man även diskuterat vilket uppdrag de lämpligen bör ha. Diskussionen har kretsat kring de två övergripande uppdragen i arkivsektorn: kulturarvsuppdraget och det förvaltningspolitiska uppdraget, primärt tillsynsverksamheten. Man har också hänvisat till närhetsprincipen. Landsarkiven uppfattas i högre grad kunna samverka med regionala och lokala myndigheter, institutioner och organisationer, samtidigt som de kan underlätta människors tillgång till arkivmaterial.

Som självständig myndighet var ett landsarkiv ansvarig arkivmyndighet inom sitt distrikt med ansvar för den statliga arkivverksamheten och arkivvården. Distrikten framgick av den styrande förordningen. Landsarkiven har dock aldrig haft möjlighet att meddela föreskrifter eller självständigt besluta om gallring.[66]

När den arkivutredning som arbetade i början av 2000-talet föreslog att landsarkiven skulle inordnas i Riksarkivet, utgick man från

[66] Under 1990-talet och inledningen av 2000-talet beslutade regeringen flera instruktioner för Riksarkivet och landsarkiven. Den sista innan inordnandet av landsarkiven i Riksarkivet var förordningen (2007:1179) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven.

att landsarkiven skulle få växande kulturpolitiska uppgifter i sina distrikt. Goda kontakter och samarbeten i regionen var en fördel som kunde nyttjas för att hävda arkivmyndigheternas intressen. Samtidigt noterade utredningen att det pågick ett försök att samordna tillsynsverksamheten centralt i Riksarkivet för att åstadkomma en så enhetlig tillämpning som möjligt.[67] Den proposition som förordade en oförändrad organisation pekade i stället bl.a. på betydelsen av Riksarkivets och landsarkivens tillsynsverksamhet. Tillsyn bedömdes inte enbart vara inspektionsverksamhet, utan även rådgivning, kontaktbesök, stöd och utbildning och där ansåg regeringen att landsarkiven fortsatt hade en viktig roll att fylla, med sina kunskaper om arkiven i sina distrikt.[68]

I 2009 års kulturpolitiska proposition, som föreslog en inordning av landsarkiven i Riksarkivet, framhölls att landsarkiven fyller viktiga funktioner i respektive region, inte minst för tillgängligheten till det lokala och regionala kulturarvet. Det är även på den lokala och regionala nivån som många viktiga samarbetsprojekt tagit form, mellan landsarkiven och regionala arkivinstitutioner, bibliotek och museer.[69] Landsarkivens roll som lokala kulturinstitutioner betonades även vid inordnandet av landsarkiven i Riksarkivet.[70]

I linje med det har myndigheten renodlat landsarkivens uppdrag efter sammanslagningen. Betoningen ligger i dag på frågor om bevarande, tillhandahållande och tillgängliggörande samt på arbetet för ökande kunskaper om arkiv.[71] Samtidigt har tillsynsuppdraget centraliserats till Stockholm i syfte att renodla verksamheten. I dag är tillsynspersonalen i huvudsak placerad i Arninge men tillsynsenheten har även personal placerade i Härnösand och Göteborg. Enligt landsarkiven har centraliseringen av tillsynsverksamheten medfört att deras kontakter med lokala arkivbildare har blivit lidande. Myndighetens samlade engagemang för kommunala arkivfrågor upplevs också ha minskat.[72]

---

[67] Arkiv för alla – nu och i framtiden (SOU 2002:78), s. 54.
[68] Arkivfrågor (prop. 2004/05:124), s. 16–18.
[69] Prop. 2009/10:3, s. 96.
[70] Riksarkivet. Uppdrag att inordna landsarkivens verksamhet i Riksarkivet.
[71] Anteckningar från utredningens regionala dialog i Karlstad den 14 september 2018.
[72] Anteckningar från utredningens dialoger i Karlstad den 14 september 2018 och i Härnösand den 5 oktober 2018.

Skälen för inordnandet av landsarkiven

Vid de olika svängningar som skett i bedömningen av om landsarkiven ska inordnas i Riksarkivet eller behålla sin självständighet har i huvudsak samma argument återkommit. I de fall en utredning eller regeringen förordat ordningen med självständiga landsarkiv har man understrukit den regionala förankringen, på de nära kontakterna och på kunskapen om lokala förhållanden. En omorganisation skulle enligt det perspektivet försvaga landsarkivens ställning och försvåra deras regionala uppdrag.[73]

När man i stället har argumenterat för att landsarkiven borde inordnas i Riksarkivet är det i första hand en bättre samordning och effektivisering av verksamheterna som har lyfts fram. En sammanslagning borde ge bättre förutsättningar för enhetliga rutiner och ett samlat bemötande från arkivmyndigheternas sida. Det har även varit viktigt med en god dialog med enskilda aktörer på arkivområdet, som näringslivsarkiven och föreningsarkiven. Strukturomvandlingen av den offentliga förvaltningen, med färre regionala statliga myndigheter och därmed färre arkivleveranser, har varit ett annat skäl för att avveckla landsarkiven som självständiga myndigheter.[74]

När regeringen i 2009 års kulturproposition föreslog att landsarkiven skulle inordnas i Riksarkivet gjordes det en ansats att förena de båda perspektiven. Samordning och effektivitet var viktigt, men det var även tillgängligheten till det lokala och regionala kulturarvet. Därför borde det även i fortsättningen finnas statliga arkiv på de platser i landet där de sedan gammalt är etablerade.[75] Det uttalandet från regeringen påverkade hur styrningen av Riksarkivet utformades.

Det praktiska inordnandet

Förändringar i statens organisationsstruktur föranleder normalt sett flera typer av åtgärder, både av formell och praktisk natur. Avgörande för omfattningen av de mått och steg som behöver genomföras är om en befintlig verksamhet ska läggas ner eller om den enbart ska ändra organisationsform. Landsarkivens inordnande i Riksarkivet handlade om det senare. I praktiken förutsattes att förordningen (2007:1179)

[73] Prop. 2004/05:124, s. 17.
[74] Prop. 2009/10:3, s. 96.
[75] a.a.

med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven skulle formuleras om eller ersättas av en ny, att landsarkiven formellt skulle avvecklas samt att landsarkivens praktiska åtaganden i form av personal, lokaler, etc. skulle tas över av Riksarkivet. Någon flytt eller avveckling av personal och lokaler var inte aktuell.

Regeringen beslutade att den nya organisationen skulle gälla fr.o.m. den 1 januari 2010. De praktiska delarna av inordnandet gavs till de berörda organisationerna. Landsarkiven gavs i uppdrag att förbereda överflyttning av verksamheten och Riksarkivet fick i uppdrag att inordna landsarkivens verksamhet i myndigheten.[76] Av myndighetens återrapportering framgår att arbetet organiserats som ett projekt med en styrgrupp och en arbetsgrupp med representanter från landsarkiven och flera avdelningar på Riksarkivet. Samtliga anställda hade skriftligen accepterat övergången enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd och beräknades i huvudsak fortsätta med samma arbetsuppgifter. En ny gemensam arbets- och delegationsordning hade fastställts. Processen framställdes som smidig och utan större problem.[77] Sammanslagningen innebar en ändrad formell status för landsarkiven. Landsarkivarierna, landsarkivens chefer, gick t.ex. från att vara myndighetschefer till att bli enhetschefer i Riksarkivet.

Den nya instruktionen, förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet, beslutades av regeringen i december 2009. Regeringen beräknade i statsbudgeten för 2010 att anslaget till Riksarkivet skulle minska med 5 miljoner kronor fr.o.m. 2011 och med ytterligare 5 miljoner kronor fr.o.m. 2012. Som skäl angavs att den samlade myndigheten borde ge goda förutsättningar för effektivisering och ökad samordning av verksamheten.[78]

Landsarkiven i Riksarkivets instruktion

I de förordningar med instruktioner som gällde för Riksarkivet och landsarkiven före 2010 fanns det utförliga bestämmelser om landsarkivens uppgifter, om landsarkivens lokalisering och distriktsindelning samt om anställningen av landsarkivarier, som var landsarkivens chefer.[79]

---

[76] Regeringsbeslut den 24 september 2009 (Ku2009/1713/KT och Ku2009/1714/KT).
[77] Riksarkivet. Uppdrag att inordna landsarkivens verksamhet i Riksarkivet.
[78] Prop. 2009/10:3, s. 95–97 och prop. 2009/10:1 utg.omr. 17, s. 90.
[79] SFS 1991:731, SFS 1995:679 och SFS 2007:1179.

I den nya förordning som gäller sedan den 1 januari 2010 har alla bestämmelser om landsarkivens uppgifter, distriktsindelning och chefstillsättningar tagits bort. Kvar finns bestämmelser i 18 § om att det vid Riksarkivet finns landsarkiv och i 19 § om att landsarkiv finns i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund. Den nuvarande styrningen av myndigheten utgår alltså från att landsarkiv som verksamhet och begrepp fortsatt ska finnas i myndighetens organisation och att de ska vara lokaliserade till sina befintliga orter.

Riksarkivets förändringsarbete

Enligt Riksarkivet har bilden av *ett Riksarkiv* under lång tid varit en ledstjärna för både myndighetens inre arbete och för bilden utåt till olika användare, myndigheter, uppdragsgivare, kollegor, arkivinstitutioner, etc. Sedan 2012 finns en organisationsstruktur med avdelningar, enheter, sektioner och funktioner som utgör grund för att alla medarbetare ska verka för det gemensamma Riksarkivet. Man har bl.a. koncentrerat administrativa stödfunktioner och förstärkt krav på effektivisering av verksamheten.

Ett omfattande förändringsarbete har samtidigt pågått där ett gemensamt arbetssätt inom hela myndigheten är en viktig del. Det sker genom sammanhållen ärendehantering, nya faktureringsrutiner, olika it-lösningar som stöd, m.m. Myndigheten har också en gemensam färdplan som alla ska följa för att uppnå mål, värdegrund, krav på ekonomi i balans, verka för ökad digital mognad, ha kunden i fokus, ansvara för långsiktigt bevarande och digitala arkiv, vara en tydlig och kommunikativ myndighet och utveckla kompetensfrågor. Man framhåller att myndigheten har fokus på en grundläggande helhetssyn på informationsförsörjningen inom arkivområdet.

Färdplanen bygger på ett omfattande arbete med en s.k. kulturanalys som genomfördes hösten 2016. Den innebar att samtliga medarbetare aktivt deltog i diskussioner, workshops och metodövningar. Enligt myndigheten finns en del kvar att göra, men grunden är lagd för hur det gemensamma Riksarkivet genom aktiviteterna som beskrivs ovan, ska utvecklas och styras och det måste både chefer och medarbetare förhålla sig till.[80]

[80] Underlag från Riksarkivet.

Landsarkivens verksamhet

Landsarkiven har alla en lång historia som egna myndigheter. Det första inrättades 1899 i Vadstena. Därefter följde landsarkiven i Uppsala 1903, Lund 1903, Visby 1905, Göteborg 1911, Östersund 1928 och det senaste i Härnösand 1935. Det har inte tillkommit några nya landsarkiv på drygt åttio år, men frågan om att inrätta fler landsarkiv för att minska distriktens storlek och för att alla delar av landet ska vara täckta har diskuterats under årens lopp.

Landsarkivens distriktsindelning

Som redan framgått har landsarkivens distrikt varit reglerade i en tidigare förordning med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven, medan de inte är det i den nya förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet. Distriktsindelning är dock oförändrad och ser ut som följer:

– *Härnösand:* Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län.

– *Östersund:* Jämtlands län.

– *Uppsala:* Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län.

– *Göteborg:* Västra Götalands län.

– *Vadstena:* Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län.

– *Visby:* Gotlands län.

– *Lund:* Blekinge, Hallands och Skåne län.

Distriktens geografiska storlek skiljer sig mycket åt. Distriktet för landsarkivet i Härnösand omfattar fyra län som upptar 42 procent av landets yta, medan distrikten för landsarkiven i Östersund, Göteborg och Visby är begränsade till vardera ett län. Om man i stället ser till befolkningsunderlaget framträder en delvis annan bild. Landsarkiven i Göteborg, Härnösand, Uppsala, Vadstena och Lund har mellan 1,0 miljoner invånare (Härnösand) och 1,7 miljoner invånare (Göteborg) i

sina respektive distrikt. Östersunds distrikt har cirka 130 000 invånare och Visbys cirka 60 000 invånare.[81]

Landsarkiven är lika på flera sätt när det gäller det arbete som bedrivs i respektive distrikt, men storleken på arkivmaterialet, personalstyrkan och antalet förfrågningar varierar en hel del. Nedan beskrivs de sju landsarkiven utifrån de presentationer som gjordes vid utredningens regionala dialoger hösten 2018.

Landsarkivet i Härnösand

Landsarkivet i Härnösand har två depåer, varav den ena är i Arkivcentrum Nord. Där ingår förutom landsarkivet även Näringslivsarkiv i Norrland, Föreningsarkivet Västernorrland och Härnösands kommunarkiv. Landsarkivet har cirka 50 anställda och förvarar cirka 97 000 hyllmeter arkivmaterial. Antalet besökare per dag är mellan 3 och 30 och man besvarar 45 000 förfrågningar per år. Besöksfrekvensen har gått ned kraftigt p.g.a. digitaliseringen. I stället har man fått allt fler förfrågningar, cirka en tredjedel av hela Riksarkivets totala flöde. Verksamheten på landsarkivet i Härnösand skiljer sig från övriga landsarkiv genom att man är nationell depå för inskrivningshandlingar och för Lantmäteriets kartor.

Landsarkivet i Östersund

Landsarkivet i Östersund ingår i ett arkivcentrum tillsammans med Föreningsarkivet i Jämtlands län, Jamtlis arkiv och Nordiskt Centrum för Kulturarvspedagogik (NCK). Jämtlands läns fornskriftssällskap är också aktivt vid arkivcentret och bidrar med att transkribera och digitalisera material. Landsarkivet har cirka nio tjänster och förvarar 9 000 hyllmeter arkivhandlingar. Man hanterar cirka 3 000 förfrågningar per år och tar emot cirka 3 000 till 4 000 läsesalsbesökare. Totalt har man ungefär 11 000 besökare per år.

[81] Uppgifter om befolkningsunderlagen i respektive län är hämtade från webbsidan för Statistiska centralbyrån: Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2018 och befolkningsförändringar 2018.

Landsarkivet i Uppsala

Landsarkivet ligger sedan 1993 i samma fastighet som Institutet för språk och folkminnen samt Seminariet för nordisk namnforskning, men trots namnet Arkivcentrum har de båda institutionerna inte gemensamma funktioner och lokaler. Arkivbeståndet består av cirka 52 000 hyllmeter och 150 000 kartor och ritningar. De årliga förfrågningarna uppgår till cirka 9 000 och antalet besökare till cirka 3 000. Personalen består av cirka 30 personer, varav de flesta är arkivarier och arkivassistenter.

Landsarkivet i Göteborg

Placeringen i centrala Göteborg upplevs av landsarkivet som viktig för den omfattande programverksamheten. Vid landsarkivet arbetar knappt 40 personer, 30 fast anställda, fem projektanställda och fyra timanställda. Man förvarar cirka 100 000 hyllmeter arkivhandlingar, i huvudsak från lokala och regionala statliga myndigheter. Cirka 20 procent utgörs av enskilda arkiv, däribland arkiv från cirka 800 företag. Antalet fysiska besökare i forskarsalen har minskat, men den totala användningen av arkivmaterialet har ändå ökat tack vare digitaliseringen. Av totalt 27 600 besök på ett år, var 4 000 kopplade till programverksamheten. Antalet förfrågningar per år är cirka 13 500.

Landsarkivet i Vadstena

Landsarkivets lokaler finns i Vadstena slott, där också vallarna användas som arkivmagasin. Man har cirka 25 anställda och förvarar 60 000 hyllmeter arkivhandlingar. Göta hovrätts arkiv är landsarkivets största statliga arkiv och mäter 5 500 hyllmeter. Landsarkivet svarar på cirka 9 000 ärenden per år. Man samverkar med andra i regionen för att synliggöra verksamheten. Placeringen i Vadstena slott, med cirka 300 000 besökare årligen, bidrar till att arkivet årligen har cirka 20 000 besök, exkl. formella läsesalsbesök.

Landsarkivet i Visby

Landsarkivet är sedan 2008 samlokaliserat med Regionarkivet i Arkivcentrum Gotland. Regionarkivet är både kommunal och landstingskommunal arkivmyndighet. Landsarkivets ansvarsområde omfattar statliga myndigheter på regional och lokal nivå samt berörda enskilda arkiv i Gotland. Arkivbeståndet består av cirka 8 000 hyllmeter och ett fotografiskt arkiv med cirka 7 miljoner bilder. Landsarkivets personal består av cirka tio tjänster.

Landsarkivet i Lund

Landsarkivet är sedan 2012 placerat i Arkivcentrum Syd (ACS) och har primärt ansvar för arkivhandlingar från regionala statliga arkivbildare i Blekinge, Skåne och Halland. ACS omfattar tre huvudmän – Region Skåne, Lunds universitet och Riksarkivet – samt Institutet för språk och folkminnen, Regionarkivet i Skåne län, Lunds Stadsarkiv, Skånes Arkivförbund, Skånes hembygdsförbund, Polismyndigheten, Skånes släktforskarförbund och DIS-syd. Inom Arkivcentrum Syd fördelas arbete och kostnader vad gäller exempelvis bemanning och lokalvård. Landsarkivet förvarar 55 000 hyllmeter arkivmaterial och man hanterar cirka 12 000 ärenden om året, varav många forskarförfrågningar. Den fysiska utlåningen av arkivmaterial har minskat tack vare digitaliseringen, vilket är värdefullt för att skydda material som är slitet av omfattande användning.

Ny ordning för landsarkiven?

Regleringen av landsarkiven i Riksarkivets instruktion blev mindre omfattande och mindre detaljerad 2010 när det formella inordnandet av landsarkiven genomfördes. Sedan dess har verksamheterna i landsarkiven anpassats och utvecklats i sina roller som lokala och regionala kulturarvsinstitutioner. Flera av landsarkiven pekar på sina publika verksamheter och på samarbeten med myndigheter, universitet och högskolor, kulturinstitutioner och civilsamhället. Den nuvarande regleringen med utpekade kommuner är av allt att döma föråldrad och bör inte vara kvar. Några kvarvarande frågetecken återstår dock. Ska landsarkiven som begrepp ändå finnas kvar i instruktionen

för att markera deras betydelse i arkivsektorn? Ska en ny reglering vara mer öppen och allmänt betona betydelsen av den statliga arkivsektorns regionala närvaro? Eller är det rimligare att staten helt och hållet avstår en sådan reglering av Riksarkivets interna organisation?

13.4.4 Hantering av tre kommunala myndigheter

De tre kommunala myndigheterna med uppgifter på det statliga arkivområdet har oftast funnits med som en delfråga när landsarkivens framtid har utretts och diskuterats. Stadsarkiven i Malmö och Stockholm samt Värmlandsarkiv i Karlstad uppfattades ha samma roll som de sju landsarkiven, även om de inte har haft samma formella status. När landsarkiven inordnades i Riksarkivet uppstod det dock en lucka i den statliga arkivorganisationenen. De tre s.k. satelliterna kunde inte inordnas lika lätt och de behövde därför bedömas i särskild ordning.

I de skrivelser, betänkanden och propositioner som behandlat de tre kommunala myndigheterna är det flera aspekter som hanterats parallellt:

– möjligheten att inrätta nya landsarkiv,
– skälen för staten att inte ta över ansvaret,
– de tre satelliternas uppdrag för staten,
– statens reglering av uppdraget, samt
– de tre satelliternas distriktsindelning och verksamhet.

Framställningen nedan följer dessa punkter i tur och ordning.

Möjligheten att inrätta nya landsarkiv

I det betänkande som 1980-talets arkivutredning lämnade förkastades tanken på en centraliserad lösning för landsarkiven.[82] I stället föreslogs att nya landsarkiv skulle inrättas i bl.a. Karlstad och Stockholm, dvs. på orter där man i dag har ordningen med kommunala myndigheter som har uppgifter på det statliga arkivområdet. Som

[82] Öppenhet och minne (SOU 1988:11), s. 159.

skäl för att inrätta fler landsarkiv angav utredningen att landsarkivens regionala organisation var av gammalt datum. Antalet landsarkiv och deras geografiska och befolkningsmässiga omfattning hade inte fastställts på grundval av arkivbildarnas behov, utifrån kostnadsskäl eller med hänsyn tagen till kultur- och forskningssynpunkt. Den dåvarande arkivutredningen ansåg att den befintliga landsarkivorganisationenen inte var ändamålsenlig.

Förslaget att inrätta nya landsarkiv förverkligades dock inte. I stället föreslog nästa arkivutredning i början av 2000-talet att befintliga landsarkiv skulle inordnas i Riksarkivet, medan avtalsförhållandet mellan staten och vissa kommunala arkivmyndigheter skulle bestå.[83] I den efterföljande propositionen gjorde regeringen bedömningen att den befintliga organisationen med självständiga landsarkiv skulle bibehållas och samtidigt delade regeringen utredningens bedömning att inga nya landsarkiv skulle inrättas.[84] Frågan om att inrätta fler landsarkiv har därefter inte varit uppe på den politiska dagordningen.

Skälen för staten att inte ta över ansvaret

En tid efter att landsarkiven hade inordnats i Riksarkivet 2010 uppmärksammade man att det enligt regeringsformen krävs lagstöd för att kommunala myndigheter ska kunna fullgöra uppgifter på det statliga arkivområdet.[85] I en promemoria från Kulturdepartementet i juni 2012 föreslogs att regeringen skulle få meddela sådana föreskrifter.[86]

I promemorian konstaterades att en mycket omfattande verksamhet med särskilda uppgifter sedan lång tid tillbaka utfördes av de tre kommunala arkivmyndigheterna och att verksamheten, enligt uppgift från Riksarkivet, hade fungerat väl. Den verksamhet med mottagande, förvaring och tillhandahållande av arkivhandlingarna som utfördes av Stockholms stadsarkiv och Värmlandsarkiv bedömdes inte kunna rymmas inom Riksarkivets egna verksamhet. Myn-

[83] Arkiv för alla – nu och i framtiden (SOU 2002:78), s. 45.
[84] Prop. 2004/05:124, s. 16.
[85] 8 kap. 2 § första stycket 3 och 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen.
[86] Kulturdepartementet. Särskilda arkivuppgifter på det statliga området för Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv (Ku2012/1097/RFS).

digheten hade också hänvisat till att det saknades lokalmässiga förutsättningar att själv bedriva denna verksamhet.

För Malmö stadsarkiv var situationen något annorlunda genom att Lunds landsarkiv under 2012 skulle flytta till nya lokaler i Arkivcentrum Syd. Där bedömdes det finnas såväl lokalmässiga som andra praktiska möjligheter att ta över det aktuella arkivmaterialet från Malmö. Bedömningen i promemorian var dock att samarbetet mellan Riksarkivet och Malmö stadsarkiv varit gynnsam för båda parter och för arkivarbetet i stort. Malmö stadsarkiv hade i dialog med Riksarkivet också framfört önskemål om att få behålla de aktuella uppgifterna.

Slutsatsen i promemorian var att det fanns goda skäl för att Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv även fortsättningsvis borde kunna ta emot, förvara och tillhandahålla de aktuella arkivhandlingarna. Remissbehandlingen av promemorian stödde den slutsatsen.[87] I den proposition som följde bekräftades förslaget att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa kommunala myndigheter får fullgöra uppgifter på det statliga arkivområdet. Regeringen hänvisade till att samtliga tre myndigheter dimensionerat sina verksamheter med utgångspunkten att även i fortsättningen få utföra dessa statliga arkivuppgifter. Uppgifterna innebär stora kompetensmässiga och logistiska värden för berörda kommuner, särskilt inom informations- och dokumenthanteringsområdet. Lösningen ger även tydliga synergieffekter och stordriftsfördelar, t.ex. avseende tillvaratagande, förvaring och vård av arkivmaterialet.[88]

De tre satelliternas uppdrag för staten

När det gällde vilka uppgifter som kunde vara aktuella för de tre satelliterna fördes ett liknande resonemang som i fråga om landsarkiven. Enligt Kulturdepartementets promemoria kunde det i princip handla om två typer av uppgifter, dels om att ta emot, förvara och tillhandahålla arkivhandlingar, dels om att utöva tillsyn över och

[87] Bl.a. Stockholms stadsarkivs remissvar angående särskilda arkivuppgifter på det statliga området för Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv samt Karlstads kommuns remissvar på promemoria om särskilda arkivuppgifter på det statliga området för Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv.
[88] Kulturmiljöns mångfald (prop. 2012/13:96), s. 73–77.

lämna rådgivning till de myndigheter och organ de tar emot arkivhandlingar från. Slutsatsen i promemorian var dock att det enbart var den första uppgiften som skulle tilldelas de tre kommunala arkivmyndigheterna, medan frågorna om tillsyn och rådgivning skulle hanteras av Riksarkivet. Tillsynen bedömdes i högre grad kräva enhetlighet samt gemensam styrning och ledning av verksamheten.

Från de berörda kommunala myndigheternas sida riktades kritik mot att frågorna om tillsyn och rådgivning skulle urskiljas från övriga uppgifter och flyttas till Riksarkivet. Karlstads kommun menade t.ex. att motivet till att ta bort tillsynsuppdraget var knapphändigt och saknade problembaserad analys. Man ifrågasatte hur större enhetlighet och bättre kvalitet skulle kunna uppnås med en centralisering. En större enhetlighet och en utvecklad verksamhetsstyrning borde kunna uppnås även om tillsynen utfördes av de kommunala arkiven, med stöd i avtal mellan parterna. Närheten till myndigheterna skulle också kunna bidra till ett mer aktivt samarbete kring rådgivningsfrågorna.[89]

I propositionen gjorde regeringen bedömningen att uppgiften att utöva tillsyn över nu aktuella statliga myndigheter och organ skulle handhas av Riksarkivet. Det var inte lämpligt ur ett övergripande förvaltningsperspektiv att detta ansvar, som ytterst bör ligga på den statliga arkivmyndigheten, skulle delegeras till kommunala arkivmyndigheter. När det gällde de kommunala arkivmyndigheternas kompetens i tillsyns- och rådgivningsfrågor, betonade regeringen att det befintliga samarbetet och samrådet med Riksarkivet var främjade för kompetensen och kvaliteten i den offentliga arkivverksamheten i stort. Någon ändring i detta avseende var inte avsedd.[90]

Statens reglering av uppdraget

Det krävdes således en ny reglering för att kunna behålla modellen med statliga arkivsamlingar vid tre kommunala arkivmyndigheter. I praktiken handlar det om en reglering på tre nivåer: nya bestämmelser i arkivlagen, en ny förordning om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter samt nya avtal mellan Riksarkivet och berörda kommuner och regioner.

[89] Karlstads kommun. Remiss – Promemoria om särskilda arkivuppgifter på det statliga området för Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv.
[90] Kulturmiljöns mångfald (prop. 2012/13:96), s. 76.

Nya bestämmelser i arkivlagen

Den 1 januari 2014 infördes ett bemyndigande i 17 § arkivlagen med innebörden att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa kommunala arkivmyndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten. När en kommunal arkivmyndighet fullgör sådana arkivuppgifter ska bestämmelserna i arkivlagen om den statliga arkivmyndigheten tillämpas, dock inte i fråga om tillsyn. Det är regeringen som beslutar vilken myndighet som ska utöva tillsyn över de kommunala arkivmyndigheterna när de fullgör arkivuppgifter på det statliga arkivområdet.[91]

En ny förordning

Med stöd av det lagstadgade bemyndigandet har regeringen genom en förordning beslutat att överlåta åt Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv att fullgöra vissa arkivuppgifter på det statliga området. Förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter motsvarar i stort den tidigare förordningen (1991:447) för Stockholms stadsarkiv när det fullgör sina uppgifter som landsarkiv och förordningen (1995:183) om Värmlandsarkivs uppgifter som landsarkiv.[92]

Enligt 1–3 §§ förordningen om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter får de ta emot, förvara och tillhandahålla arkivhandlingar från statliga myndigheter, med undantag för sådana som lyder under Försvarsdepartementet, och från sådana organ som avses i 4 § 2–4 förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet. Detta förutsätter att verksamhetsområdet för de statliga myndigheterna och organen utgörs av Stockholms län, Värmlands län respektive Malmö kommun. Av 4 § förordningen om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter framgår att Riksarkivet utövar tillsyn över Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv respektive Malmö stadsarkiv när det gäller deras arkivuppgifter enligt den aktuella förordningen.

[91] Prop. 2012/13:96, s. 73.
[92] a.a. s. 77.

Nya avtal

De närmare villkoren för statens uppdrag till de berörda kommunala myndigheterna regleras i avtal mellan å ena sidan Riksarkivet och å andra sidan var och en av parterna Stockholms stadsarkiv, Region Värmland och Malmö kommun.[93] Det är tre identiska avtal, med undantag för att verksamhetsområdena skiljer sig åt och att den ekonomiska ersättning från Riksarkivet som ingår i avtalen varierar. Avtalstiden är fyra år, från den 1 januari 2015 till den 31 december 2018. Om avtalet inte sägs upp av endera parten senast två år före avtalets upphörande förlängs det med ytterligare fyra år. Eftersom ingen part sagt upp avtalet gäller det för närvarande till den 31 december 2022.

Avtalen stadgar att respektive kommunal och landstingskommunal myndighet får ta emot arkivhandlingar från statliga myndigheter och organ vars verksamhet har anknytning till verksamhetsområdet. Beslut om mottagande fattas av Riksarkivet med undantag av leveranser från myndigheter som endast har verksamhet i det aktuella området. Vidare ska de tre myndigheterna förvara såväl tidigare mottagna som nya handlingar samt tillhandahålla det material som tagits emot och verka för att öka kännedomen om och tillgängligheten till materialet. I ett separat tilläggsavtal regleras vissa frågor om elektroniska arkiv, ljudband, videoband och spelfilmer.

Enligt avtalen finansieras uppdraget till respektive myndighet genom intäkter från avgifter, intäkter från leveranser och en årlig ersättning från Riksarkivet, i prisläge 2014. Den statliga ersättningen för respektive myndighet framgår av tabell 13.3.

Tabell 13.3 Statlig ersättning till tre kommunala myndigheter, kronor, 2014 års prisläge

Kommunal myndighet	Statlig ersättning
Malmö stadsarkiv	2 303 000
Värmlandsarkiv	4 685 000
Stockholms stadsarkiv	16 468 000

Källa: Avtal mellan Riksarkivet och Stockholms stadsarkiv, Region Värmland resp. Malmö kommun.

[93] Avtal mellan Riksarkivet och Stockholms stadsarkiv, Region Värmland respektive Malmö kommun.

Den statliga ersättningen till de tre myndigheterna uppgår till totalt 23 456 000 kronor. Beloppen räknas om årligen baserat på pris- och löneomräkningen av Riksarkivets förvaltningsanslag. Det framgår inte hur ersättningsnivåerna beräknats men enligt uppgift fanns det en ambition från berörda parter i 2015 års avtal att basera beloppen på jämförbara nyckeltal. I praktiken genomfördes dock inte detta utan ersättningarna låg kvar på samma storleksnivå som tidigare.[94]

Frågan om regionens eller kommunens bidrag till finansieringen av den befintliga ordningen är inte reglerad i avtalen. Enligt Stockholms stadsarkiv motsvarar Riksarkivets ersättning, som för innevarande år är cirka 17,5 miljoner kronor, inte de faktiska kostnaderna för hanteringen av det statliga arkivmaterialet. I förhållande till antal hyllmeter statliga handlingar samt antal frågor och besök kopplade till de statliga handlingarna motsvarar Riksarkivets ersättning cirka 50 procent av stadsarkivets kostnader. En mindre del av det glappet, cirka 5 miljoner kronor, finansieras med avgifter för förvaring.[95]

Malmö stadsarkiv redovisar att ersättningen från Riksarkivet, som för 2018 var 2 865 147 kronor, motsvarar förvaring, vård och enkel ärendehantering av det statliga materialet. Det som inte täcks av bidraget är förvaring och vård av AV-material, bemanning av läsesalen och den utåtriktade verksamhet som stadsarkivet bedriver. Den statliga delen av de båda sistnämnda ändamålen motsvarar minst två tjänster, till en årlig kostnad på cirka 1 miljon kronor.[96] Enligt uppgift från Värmlandsarkiv har ersättningsnivåerna, som etablerades 1995, inte följt med i den takt som antalet förvarade statliga hyllmeter har ökat. En bedömning av ersättningsnivåerna försvåras av att det inte tagits fram en ny modell med tydliga nyckeltal.[97]

De tre satelliternas distriktsindelning och verksamhet

Det finns inte dokumenterat varför det är just de tre kommunala myndigheterna i Stockholm, Malmö och Karlstad som har anförtrotts uppgifter på det statliga arkivområdet. För syftet med denna redogörelse räcker det dock med att konstatera att alla tre sedan många år tillbaka har haft denna speciella position och att man från

[94] Skrivelse från Stockholms stadsarkiv den 26 mars 2019.
[95] Underlag från Stockholms stadsarkiv i april 2019.
[96] Malmö stadsarkiv. Svar på frågor från Arkivutredningen, den 4 april 2019.
[97] Värmlandsarkiv. Svar på frågor från Arkivutredningen, den 5 april 2019.

berörda parters sida har funnit en praktisk modell för att reglera den statliga arkivverksamheten i respektive verksamhetsområde.

Satelliternas distriktsindelning

De tre satelliternas verksamhetsområden utgörs av Stockholms län, Värmlands län och Malmö kommun.[98] Dessa är betydligt mindre geografiska områden än för flera av landsarkiven. Om man ser till befolkningsunderlaget för respektive område blir bilden dock återigen annorlunda. Stockholms län är med en befolkning på cirka 2,3 miljoner invånare det klart största distriktet i landet. Malmö kommun med ett befolkningsunderlag på cirka 340 000 invånare och Värmlands län med cirka 280 000 invånare ligger i samma härad som landsarkiven i Östersund och Visby.

Det arbete som bedrivs på de tre satelliterna har förstås en hel del gemensamt med varandra liksom med de sju landsarkiven, men skillnader finns också, inte minst när det gäller omfattningen av arkivmaterial, personal och förfrågningar. Nedan beskrivs de tre satelliterna, i huvudsak utifrån de presentationer som gjordes vid utredningens regionala dialoger hösten 2018, men kompletterat med svar på frågor till de tre satelliterna i april 2019 om de statliga arkivhandlingar de hanterar.

Stadsarkivet i Stockholm

Stadsarkivet är en förvaltning under kulturnämnden i Stockholms stad med lokaler på Kungsklippan och på Liljeholmskajen. Man har ansvar för att den information som skapas i Stockholm bevaras och finns tillgänglig för alla. Avtalet med Riksarkivet innebär att Stadsarkivet också får ta emot arkivhandlingar från statliga myndigheter och organ vars verksamhet har anknytning till Stockholms län. Beslut om mottagande fattas av Riksarkivet med undantag av leveranser från myndigheter vars verksamhetsområde endast utgörs av Stockholms län.

Det totala arkivbeståndet i Stadsarkivet består av 85 000 hyllmeter, varav cirka hälften är statligt material. De årliga förfrågningarna upp-

[98] Mellan åren 1930 och 1993 omfattade det statliga uppdraget för Stockholms stadsarkiv enbart Stockholms stad. Därefter avser uppdraget Stockholms län.

går till 22 000 och besöken till 50 000, varav 80 procent i båda fallen avser den statliga delen. Det ska ställas i relation till att personalen består av cirka 110 medarbetare. Den statliga andelen av verksamheten dominerar alltså det dagliga arbetet.

Stadsarkivet i Malmö

Malmö stadsarkiv är en del av kulturförvaltningen i Malmö kommun och finns sedan 2014 på Bergsgatan i centrala staden. Avtalet med Riksarkivet omfattar statliga myndigheter med verksamhetsområde Malmö kommun.

Stadsarkivet omfattar totalt cirka 18 000 hyllmeter handlingar, varav 7 500 hyllmeter (42 procent) utgör statligt material. Man har årligen mellan 50 000 och 60 000 besökare och man behandlar cirka 5 700 förfrågningar, varav 2 200 (39 procent) avser det statliga materialet. Personalen består av 25 fast anställda plus 10–20 projektanställda och tillfälligt anställda. Enligt Stadsarkivet är det statliga materialet så integrerat i verksamheten att alla medarbetare och flertalet extraanställda har kopplingar till det. Man lägger ner jämförelsevis stora resurser på publik verksamhet och använder då det statliga materialet tillsammans med material från kommunen och från enskilda.

Värmlandsarkiv

Värmlandsarkiv har Region Värmland som huvudman och man finns i Arkivcentrum Värmland i stadsdelen Marieberg i Karlstad. Där delar man lokaler med Föreningsarkivet Värmland, Landstingsarkivet och Karlstads kommunarkiv. Det statliga uppdraget omfattar Värmlands län.

Värmlandsarkiv förvarar cirka 25 000 hyllmetrar handlingar, varav de statliga uppgår till cirka 11 400 hyllmeter. Man har cirka 20 anställda och alla är på något sätt kopplade till de statliga handlingarna. Cirka 90 procent av ärendehandläggningen och cirka 95 procent av förfrågningarna i läsesalen avser det statliga materialet. I det omfattande utåtriktade arbetet med stadsvandringar, utställningar och satsningar på barn och unga används oftast det statliga materialet som underlag.

Ny ordning för satelliterna?

Avtalen mellan Riksarkivet och respektive satellit har nu passerat en första fyraårsperiod och eftersom de inte sagts upp av någon part är man inne i en andra avtalsperiod t.o.m. 2022. Utredningen återkommer till frågan om huruvida det finns behov av att ändra den nuvarande ordningen eller inte, men innan dess kan det finnas skäl att pröva vilket alternativ som kan föreligga

När frågan om att reglera verksamheten vid satelliterna var aktuell 2012 noterades att det saknades lokalmässiga förutsättningar för Riksarkivet att själv ta över och bedriva verksamheten. Utredningen har uppfattat att det fortfarande inte finns en sådan lösning tillgänglig, åtminstone inte på kort sikt. Frågan är om det i stället finns lärdomar att dra från inordningen av landsarkiven i Riksarkivet, då man tog över anställningar och verksamheter från en annan organisation, utan att varken personal, lokaler eller arkivsamlingar behövde flyttas.

Ett sådant alternativ innebär att staten definierar om sin uppgift. I stället för att köpa tjänsten av regionen eller kommunen skulle man ta eget ansvar för de statliga handlingarna och berörd personal, utan att handlingar eller personal behöver flytta. Med en sådan ordning behövs inte den nuvarande regleringen i arkivlagen och den särskilda förordningen. En fördel kan vidare vara att Riksarkivet får större möjligheter att styra och prioritera i verksamheten. En nackdel är att statens kostnader kan komma att öka i och med att regionen och kommunen inte längre bidrar ekonomiskt. En uppdelning av arkivsamlingar och personal i satelliterna är inte heller nödvändigtvis främjande för arkivverksamheten totalt sett.

När utredningen har tillfrågat berörda satelliter och Riksarkivet om konsekvenserna av en sådan eventuell ny ordning pekar man samfällt på att den sannolikt skulle skapa större praktiska problem än de man skulle lösa. Man pekar både på kostnads- och säkerhetsaspekter och på de negativa konsekvenserna av att det dagliga arbetet skulle bli mer uppdelat, i stället för att man som i dag hanterar handlingar och förfrågningar samlat oavsett vilken del av verksamheten som avses. Om hanteringen av det statliga materialet skulle koncentreras till ett fåtal medarbetare skulle sårbarheten och ineffektiviteten i organisationen riskera att öka. Enligt Riksarkivet är

det inte oöverstigligt för myndigheten att på längre sikt ta över det statliga arkivmaterialet.[99]

13.4.5 Allmänna principer i förvaltningspolitiken

Arkivsektorn är inte ensam om att brottas med frågor om statens regionala närvaro och om nivån på den statliga styrningen. Frågorna behandlas även på ett övergripande plan för den samlade statsförvaltningen, som vägledning för de olika politikområdena.

Statlig närvaro i hela landet

Regeringen har vid flera tillfällen under senare år återkommit till frågan om statens närvaro i län och kommuner. Utgångspunkten är att människor ska kunna leva och arbeta i hela Sverige. Man pekar också på den betydelse frågan har för den gröna omställningen mot ett mer hållbart samhälle.

En trend är utvecklingen av nya lokala servicekontor. Statens servicecenter fick 2017 i uppdrag att fr.o.m. 2019 ansvara för en samlad serviceorganisation med utgångspunkt från de 103 servicekontor som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket då drev gemensamt. Därtill skulle tio nya servicekontor etableras i socialt utsatta områden och i landsbygdsregioner som saknade servicekontor. För detta investerade regeringen 80 miljoner kronor 2018. Satsningen ska därefter ökas till 185 miljoner kronor när verksamheten är fullt utbyggd 2021.[100]

Regeringen har även gett länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga statlig närvaro i länen och kommunerna. I uppdraget ingår att redovisa vilka statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länen och vilka statliga tjänster och vilken servicenivå som tillhandahålls. Länsstyrelserna ska vidare ta fram metoder för att löpande följa upp och redovisa den statliga närvaron. Uppdraget omfattar bl.a. en beskrivning av vilken samverkan som sker mellan myndigheter, landsting och kommuner gällande statlig närvaro och service. Man ska även

[99] Riksarkivet. Underlag till arkivutredningen den 15 april 2019.
[100] Regeringskansliet. Promemorian Regeringen gör hela Sverige-satsning på 1,2 miljarder kronor i budgeten, den 17 september 2017.

redovisa i vilken utsträckning statliga myndigheter samrått med andra berörda myndigheter vid verksamhetsminskningar. Uppdraget ska samordnas av Länsstyrelsen i Örebro län.[101]

Enligt den nya förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering, som trädde i kraft den 1 juni 2019, ska beslut om myndighets lokalisering fattas av myndighetens ledning. Innan en myndighet fattar ett sådant beslut om lokalisering ska myndigheten upprätta en konsekvensanalys. Konsekvensanalysen ska innehålla en beskrivning av de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av myndighetens planerade beslut samt en bedömning av de regionala konsekvenserna, inom ramen för myndighetens ansvarsområden. Av analysen ska det också framgå vilka alternativa möjligheter som finns att utveckla eller rationalisera myndighetens befintliga verksamhet i kommunen. Efter att en myndighet fattat ett beslut om lokalisering ska beslutet skickas till berörd kommun, länsstyrelse och landsting.

Verksamheterna vid landsarkiven och vid tre kommunala myndigheter med uppgifter på det statliga arkivområdet är exempel på statlig närvaro i regioner och kommuner. Förekomsten av arkivcentrumlösningar där flera olika offentliga och enskilda arkiv samsas i gemensamma lokaler är också en form av samlad service för medborgarna.

Utvecklad styrning av statsförvaltningen

I den förvaltningspolitiska propositionen från våren 2010 anger regeringen sin syn på hur styrningen av statsförvaltningen ska utvecklas.[102] Statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Olika styrformer kombineras för att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Styrningen bör

[101] Regeringsbeslut den 28 mars 2019.
[102] I regeringens skrivelse 2013/14:155 görs en samlad redogörelse av regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006.

vara strategisk, tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.[103]

Konstitutionsutskottet har granskat regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter.[104] Granskningen visade bl.a. att styrningen gjorts mer långsiktig och på en mer övergripande nivå än tidigare, vilket innebär att myndighetsledningarna har fått ett motsvarande utökat ansvar att utifrån dessa långsiktiga och övergripande uppgifter definiera vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att lösa uppgifterna. Utskottet framhöll att oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar gäller alltjämt att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse.

Riksrevisionen har nyligen granskat regeringens styrning av kulturområdets myndigheter, stiftelser, aktiebolag och föreningar.[105] Man har upprepat en enkät som Kulturdepartementet gjorde 2010 och som riktades till de institutioner som departementet förde en årlig dialog med. En ny enkät 2018 visar att institutionerna överlag är tillfreds med den formella styrningen och bedömer den som tydlig. Instruktionen och regleringsbrevet uppfattas reglera rätt saker och den formella styrningen uppfattas fungera bättre nu än 2010. Regeringens styrning inom kulturområdet har blivit mer resultatinriktad och det förefaller enligt Riksrevisionen numera råda en större samsyn mellan departementet och institutionerna om hur prestationer och kostnader ska rapporteras.

Riksarkivet är en av de myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning. Det talar för att den formella styrningen av den statliga arkivmyndigheten i huvudsak följer en mer strategisk och verksamhetsanpassad inriktning. Samtidigt finns det som framgått ovan delar av den nuvarande instruktionen för Riksarkivet som myndigheten vill att utredningen ska se över.

Tillitsreformen

Enligt regeringen är tillitsreformen en prioriterad process för det offentliga Sverige. Reformen handlar om att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med

[103] Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175), s. 96–100.
[104] Bet. 2012:13/KU10.
[105] Riksrevisionen. Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner. RIR 2019:10.

förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. I direktiven till Tillitsdelegationen konstaterar regeringen att den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och att den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheten utvecklas på ett rättssäkert, behovsstyrt, ändamålsenligt, samhällsekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna.[106]

Tillitsdelegationen överlämnade i oktober 2019 sitt betänkande.[107] Där pekar delegationen på att det finns vinster för medarbetare och medborgare med en tillitsbaserad styrning och ledning. Bland kända hinder och utvecklingsområden nämns exempelvis bristande medborgarfokus, frånvaro av helhetsperspektiv, kortsiktig och ryckig styrning samt detaljerad och administrativt betungande uppföljning. Myndigheternas förutsättningar för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning påverkas också av hur andra myndigheter och regeringen agerar. Bedömningen är att uppföljning och utvärdering kan utvecklas bl.a. genom bättre dialog.

Den statliga styrningen av Riksarkivet och myndighetens egen styrning av sina verksamheter ska vara i linje med tillitsreformen. Den detaljerade regleringen av landsarkivens geografiska placering är ett exempel på att så inte är fallet i alla delar.

Exempel på geografisk styrning

Flera myndigheter i statsförvaltningen med säte i Stockholm har även verksamheter som är belägna i andra delar av landet. Den grundläggande orsaken är att myndighetens uppgift motiverar en långsiktig fysisk närvaro utanför huvudstaden. Det är myndighetens ledning som beslutar om den interna organisationen om inte regeringen föreskriver annat i lag eller förordning.

I tabell 13.4 redovisas statens styrning av åtta myndigheter som har en regional och lokal spridning av sina verksamheter. Frågan är vilka frihetsgrader myndighetens ledning har att själv välja hur den inre organisationen ska se ut och på vilken nivå styrningen sker när staten vill försäkra sig om en viss geografisk spridning.

[106] Dir. 2016:51.
[107] Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43).

Tabell 13.4 Geografisk styrning av statliga myndigheter

Myndighet	Bestämmelser i instruktionen
Riksarkivet	Landsarkiv finns i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund (19 §).
Polismyndigheten	Ska delas in i polisregioner (36 §).
Skatteverket	Ska bedriva verksamhet vid de platser som motiveras av myndighetens uppgifter (18 §).
Arbetsförmedlingen	Ska i övrigt inrätta de rådgivande organ med andra aktörer på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter (20 §).
Försäkringskassan	Bestämmer själv sin organisation (9 §).
Kungl. biblioteket	–
Pensionsmyndigheten	–
Institutet för språk och folkminnen	–

Källa: Myndigheternas instruktioner.

Trots att alla åtta myndigheter i tabellen har en viss geografisk spridning av sin verksamhet är statens styrning på den här punkten mycket olika. Från utpekandet av orter, via mer öppna formuleringar om en spridning som motiveras av myndighetens uppgifter, till att frågan inte alls berörs i myndighetens instruktion. Det blir därmed tydligt att den nuvarande styrningen av landsarkiven i Riksarkivet är mer detaljerad i jämförelse med vad som gäller för andra myndigheter. Frågan kan samtidigt ställas om vilka konsekvenserna av en mindre detaljerad styrning skulle bli. Bland de övriga sex myndigheterna har det åtminstone i två fall blivit stora rubriker kring beslut om nedläggning av regionala och lokala kontor.

Institutet för språk och folkminnen, som inte omfattas av någon geografisk styrning i förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen, avslutade den 1 januari 2015 avdelningen Dialekt-, ortnamns- och folkminnesarkivet i Umeå (DAUM) och avdelningen Dialekt- och ortnamnsarkivet i Lund (DAL).[108] Som skäl angavs att myndigheten behövde spara pengar. Beslutet möttes av omfattande protester från berörda intressenter men beslutet stod fast.

[108] Enligt Institutet för språk och folkminnen finns det ett missförstånd om att allt material från norra Sverige har flyttats till Uppsala, vilket inte har skett. Det ljudande materialet är flyttat till ett klimatarkiv vid Dialekt- och folkminnesarkivet i Uppsala och myndigheten har prioriterat digitalisering av det ljudande materialet från Daum. Därmed får medborgare i hela landet ökad tillgång till materialet.

De skriftliga samlingarna från DAUM är nu placerade i Umeå stadsarkivs lokaler och huvuddelen av DAL:s skriftliga samlingar och delar av biblioteket från DAL har placerats vid Landsarkivet i Lund. Myndigheten har för närvarande närmare hundra anställda och finns i Göteborg, Stockholm och Uppsala. Huvudkontoret ligger i Uppsala.[109]

Arbetsförmedlingen, som omfattas av en relativt öppen geografisk styrning i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, beslutade i början av mars 2019 att avveckla cirka 130 av 242 lokala arbetsförmedlingskontor. Enligt myndigheten handlar det om att anpassa antalet kontor utifrån budgetläge och framtida behov. Man konstaterar att uppdraget är grunden för hur myndigheten ska vara lokaliserad, lokala kontor ska erbjuda fördjupat stöd och kontoren ska koncentreras till städer och knutpunkter.[110] I slutet på mars hade Arbetsförmedlingen utformat ett förslag på hur kontorsnätet ska utformas. Det ska omfatta 106 egna kontor med olika öppettider, medan 132 arbetsförmedlingskontor ska avvecklas successivt under 2019 och 2020.[111]

De båda exemplen visar att styrningen har viss betydelse. Det är lättare för en myndighetsledning att göra anpassningar av den regionala och lokala organisationsstrukturen med en mindre detaljerad instruktion.

13.5 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens bedömningar och förslag angående Riksarkivets omgivning och interna organisation utgår från att statens styrning av sina myndigheter ska vara övergripande och att det ska finnas en tydlig ansvarsfördelning myndigheter emellan. Nya och förändrade lösningar förutsätter också att tydliga förbättringar kan påvisas.

[109] Uppgifter i huvudsak hämtade från webbplatsen för Institutet för språk och folkminnen och från Språktidningens artikel ”Arkiv i Lund och Umeå läggs ned: En dyster dag för kulturarvet”, publicerad den 17 oktober 2013.
[110] Arbetsförmedlingen. Pressmeddelande den 4 mars 2019.
[111] Arbetsförmedlingen. Pressmeddelande den 28 mars 2019.

13.5.1 Riksarkivets hemvist och grundläggande finansiering

> **Bedömning:** Riksarkivet bör få en betydande ökning av sitt förvaltningsanslag, till en nivå som motsvarar kostnaden för myndighetens breda och samhällsviktiga uppgift.
>
> Riksarkivets hemvist i Regeringskansliet bör även fortsättningsvis vara Kulturdepartementet. Det bör dock övervägas en annan och bredare finansiering av den statliga arkivmyndighetens verksamhet från andra berörda utgiftsområden.

Ett av de mer påfallande resultaten av utredningens insamling av synpunkter och förslag har handlat om Riksarkivets svårigheter att motsvara de förväntningar som myndigheter, enskilda arkiv och andra intressenter har på den statliga arkivmyndigheten. Inte minst gäller det bristen på frekvens och energi vid rådgivning, normering och tillsyn. Ett annat problem gäller eftersatta tekniska behov och den anslagsökning som behövs för att väsentligt kunna öka tillgången till digitaliserat arkivmaterial.[112]. Samtidigt går Riksarkivet igenom en omfattande verksamhetsomställning under 2019 och 2020 som av allt att döma inte kommer att kunna lösa problemet med en strukturell underfinansiering av myndighetens verksamhet. Riksarkivets förvaltningsanslag för 2019 är 403 183 000 kronor.[113] Utredningens bedömning är att Riksarkivet bör få en betydande anslagsökning under kommande år. Anslaget bör lyftas till en nivå som motsvarar kostnaden för myndighetens breda och samhällsviktiga uppgift.

Utredningen har även prövat frågan om arkivens och arkivpolitikens hemvist i Regeringskansliet. Bland de skäl som framförts för en annan hemvist än den nuvarande finns att Kulturdepartementet är relativt litet med begränsade resurser till sitt förfogande. Både Infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet bedöms i det sammanhanget vara både starkare och rikare. Argumenten för den ena eller andra lösningen bygger vidare i hög grad på vilken av Riksarkivets två delar, kulturarvsdelen och den förvaltningsorienterade delen, som man vill betona.

Mot en flyttad hemvist talar dock att den nuvarande lösningen sannolikt är det bästa sättet att hålla ihop de båda delarna i en gemensam helhet. Med en förflyttning till t.ex. Finansdepartementet

[112] Riksarkivet. Den digitala informationsinfrastrukturen. Se även kapitel 14.
[113] Regleringsbrev 2019 för Riksarkivet.

finns det en ökad risk för att det på sikt uppstår en fråga om att dela verksamheten i två delar. En sådan lösning har nyligen föreslagits i Finland, men efter kritik inte genomförts. Den samlade bedömningen från utredningens sida är att argumenten för ett byte av hemvist för arkivfrågorna inte väger tillräckligt tungt. Bedömningen är därför att arkivfrågorna även i fortsättningen bör sortera under Kulturdepartementet.

Det bör vidare övervägas en annan och bredare finansiering av Riksarkivets verksamhet från andra politikområden. En sådan modell används t.ex. för Kungl. biblioteket som finansieras med anslag från både utgiftsområde 16 (Utbildning och universitetsforskning) och 17 (Kultur, medier, trossamfund och fritid).[114] För Riksarkivets del bör det vara aktuellt med en medfinansiering från flera utgiftsområden, t.ex. utgiftsområdena 1 (Rikets styrelse), 4 (Rättsväsendet), 16 (Utbildning och universitetsforskning) och 19 (Regional tillväxt).

13.5.2 En tydligare ansvarsfördelning

Förslag: Det ska av Riksarkivets instruktion framgå att myndigheten ska tillhandahålla och förvalta förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) inom informationsområden som är gemensamma för den offentliga förvaltningen. Riksarkivet ska även samordna framtagning av FGS på andra informationsområden i den offentliga förvaltningen. För ändamålet tillförs myndigheten 8 miljoner kronor.

En reviderad bestämmelse formuleras i instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Myndigheten ska samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens informationsutbyte i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller en annan myndighet.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 13.3 har uppgifter och uppdrag som Riksarkivet haft eller varit på förslag att få i stället tilldelats andra statliga myndigheter. Det har handlat om samordningen av öppna data för vidareutnyttjande i statsförvaltningen, utvecklingen

[114] Årsredovisning 2018 Kungl. biblioteket.

av e-arkiv för statliga myndigheter och frågan om värdmyndighet för Digisam. Därtill har DIGG fått en samordnande roll för den tekniska metodutvecklingen i statsförvaltningen, vilken sannolikt även kommer att omfatta arkivområdet.

Den beskrivna utvecklingen har skett stegvis och utan någon samlad bedömning av konsekvenserna för samhällets informationsförsörjning över tid eller för Riksarkivet. Det har inte heller förelegat någon uttalad politisk viljeinriktning om denna utveckling. Riksarkivet har i sina underlag till utredningen argumenterat för en samlad syn på samhällets informationsförsörjning, samtidigt som utvecklingen tycks gå i motsatt riktning. Det kan inte uteslutas att det kan uppstå problem av olika slag för en myndighet när uppdrag med nära koppling till myndighetens kärnuppgifter tilldelas andra myndigheter.

Av utredningens dialoger att döma finns det inget stöd för att flytta uppdrag eller uppgifter till Riksarkivet från DIGG, SSC eller Riksantikvarieämbetet. Utredningens bedömning är att det skulle vara ett orealistiskt alternativ som inte kan genomföras utan att det skulle medföra negativa effekter för den offentliga förvaltningen. Vid en eventuell överföring av e-arkivsansvaret från SSC till Riksarkivet skulle arkivmyndigheten t.ex. behöva hantera behörighetsdata för alla handläggare vid myndigheterna som ska ha tillgång till e-arkiven i sin handläggning och ansvara för att e-arkiv ständigt är tillgängliga. Det finns alltså goda skäl för den nuvarande ordningen. Samtidigt är det angeläget att Riksarkivet inte fråntas uppdrag och uppgifter som ligger nära kärnverksamheten.

Många i arkivsektorn har pekat på de förvaltningsgemensamma specifikationernas (FGS) stora och viktiga betydelse för informationsutbytet mellan myndigheter och mellan länder. I frågan om e-arkiv beskrivs specifikationerna som nödvändiga förutsättningar. Det finns alltså starka sakliga skäl för att systemet med FGS ska finnas kvar och fortsätta utvecklas. Systemet har tagits fram av Riksarkivet, myndigheten står beredd att ta sig an ett långsiktigt ansvar och arbetet skulle enligt utredningens bedömning kunna rymmas inom ramen för Riksarkivets nuvarande uppgift i instruktionen om att metodutveckla förvaltningen. Samtidigt står det klart att framtagning av förvaltningsgemensamma specifikationer pågår inom olika informationsområden, även utanför Riksarkivets ansvarsområde. Ett exempel är regeringens uppdrag till E-hälsomyndigheten om gemen-

samma nationella specifikationer inom och emellan hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Utredningen menar mot den bakgrunden att Riksarkivets långsiktiga ansvar för förvaltning och utveckling av förvaltningsgemensamma specifikationer ska tydliggöras i myndighetens instruktion. Förslaget är att det av instruktionen ska framgå att myndigheten ska tillhandahålla och förvalta förvaltningsgemensamma specifikationer inom informationsområden som är gemensamma för den offentliga förvaltningen. Riksarkivet ska även samordna framtagning av förvaltningsgemensamma specifikationer på andra informationsområden i den offentliga förvaltningen. Myndigheten ska också kunna meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av den nya bestämmelsen.

För ändamålet föreslås Riksarkivet tillföras 8 miljoner kronor, varav 2 miljoner kronor överförs från förvaltningsanslaget för DIGG. Riksarkivet har därtill föreslagit att statliga myndigheter ska åläggas att använda FGS. Utredningen anser inte att det finns tillräckligt underlag eller antal tillgängliga FGS för ett sådant förslag i dagsläget, men att frågan bör finnas med i det fortsatta arbetet med FGS.

Den analys som utredningen redovisat i avsnitt 13.3.4 visar att det trots förflyttningarna av uppdrag finns överhängande risk för en viss överlappning i uppdragen för Riksarkivet och DIGG. Det handlar om en uppgift i instruktionen för DIGG och två uppgifter för Riksarkivet, varav en är formulerat i instruktionen och handlar om metodutveckling av förvaltningen medan den andra gäller bestämmelser om Riksarkivets föreskriftsrätt i arkivförordningen. Utredningen bedömer att överlappningar i möjligaste mån bör undvikas och har prövat frågan från några olika perspektiv. Ett alternativ har varit att i någon mån begränsa Riksarkivets ansvarsområde, ett annat alternativ har varit att precisera befintliga uppgifter med hjälp av nya begrepp och definitioner.

Förslaget är dock att en reviderad bestämmelse ska föras in instruktionen för DIGG. Det bedöms vara den mest pragmatiska lösningen, med en i huvudsak oförändrad men tydliggjord ansvarsfördelning. Förslaget till ny bestämmelse innebär att DIGG ska samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens informationsutbyte i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller en annan myndighet. Därmed åligger det DIGG att ha kunskap om

andra myndigheter med angränsande uppdrag, varav Riksarkivet med utredningens förslag kommer att vara berörd i åtminstone två fall. I sak uppfattar utredningen att en sådan ordning bör kunna hanteras smidigt eftersom det bör vara tydligt vilka frågor det handlar om där Riksarkivet är ansvarig myndighet.

13.5.3 Öppnare betoning av regional närvaro

Förslag: Riksarkivets instruktion ska inte längre peka ut landsarkiv som en del av myndighetens organisation eller var i landet myndigheten ska vara placerad.

Det är fortsatt angeläget med en regional närvaro för den statliga arkivmyndigheten. Det ska därför av instruktionen framgå att Riksarkivet ska bedriva verksamhet på de orter som motiveras av myndighetens uppgifter.

Som framgår av avsnitt 13.4 har inordnandet av landsarkiven i Riksarkivets organisation 2010 av allt att döma inte satt sig helt, trots att det snart har gått tio år. Det är det intryck utredningen fått vid de regionala och andra dialoger som hållits. Myndigheten har centraliserat landsarkivens tidigare uppdrag att utöva tillsyn över statliga myndigheter i distrikten och fokus ligger i stället på kulturarvsdelen av uppgiften. Flera landsarkiv har mot den bakgrunden utvecklat en omfattande publik verksamhet, där samverkan med andra regionala kulturverksamheter, universitet och högskolor ingår som naturliga delar. Flera av landsarkiven ingår också i arkivcentrumlösningar med offentliga och enskilda arkivverksamheter. Trots ett därmed i många stycken framgångsrikt arbete har utredningen inte kunnat konstatera att landsarkiven har ett tydligt uttalat regionalt uppdrag.

En trolig förklaring till att inordnandet av landsarkiven fortfarande inte satt sig är att reformen inte genomfördes fullt ut 2010. Eftersom begreppet landsarkiv finns kvar i instruktionen ges man intrycket av ett oförändrat uppdrag. Genom att nämna specifika orter där landsarkiv ska finnas omöjliggörs en anpassning av t.ex. distriktens storlek, trots att det är uppenbart att nuvarande landsarkiv är mycket olika på den punkten. Av dessa skäl ska Riksarkivets instruktion inte längre peka ut landsarkiv som en del av myndighetens organisation eller var landsarkiv ska finnas placerade. Det blir

därmed ett vidare mandat för myndigheten att forma den interna organisationen och att formulera de olika avdelningarnas och enheternas uppdrag utifrån myndighetens tilldelade uppgifter.

Den statliga närvaron i hela landet är en av regeringens uttalade ambitioner. Genom Riksarkivets nuvarande placering på orter i hela landet har arkivsektorn särskilt goda förutsättningar att bidra till regeringens mål på den punkten. Myndighetens instruktion ska inte längre innehålla den nuvarande detaljstyrningen men det finns goda skäl för en öppnare formulering som betonar betydelsen av den statliga arkivmyndighetens regionala närvaro. Digitaliseringen skapar nya möjligheter att tillgängliggöra arkivmaterial oavsett var man bor. Den fysiska platsen är dock också viktig, dels för att mycket material inte har digitaliserats, dels för att platsen i sig ger en möjlighet till utbyte och delaktighet. Utredningen har övervägt styrkan i en sådan reglering. Förslaget innebär att det ska vara myndighetens ansvar att besluta om *hur* uppgiften ska utföras men att det av instruktionen ska framgå att Riksarkivet ska bedriva verksamhet på de orter som motiveras av myndighetens uppgifter. Detta ligger i linje med den styrning som gäller för andra myndigheter med liknande geografisk spridning.

13.5.4 Ökad samverkan med tre kommunala myndigheter

Bedömning: Den ordning som skapades 2014 för att reglera den statliga arkivverksamheten vid tre kommunala myndigheter bör bestå. Riksarkivet bör inom den ramen verka för ökad strategisk samverkan med de berörda myndigheterna.

Förslag: Begreppet kommunal arkivmyndighet ändras till kommunal myndighet och förordningen om särskilda arkivuppgifter får en ny rubrik.

Det går att beskriva den gällande ordningen med statliga arkivuppgifter för Malmö stadsarkiv, Stockholms stadsarkiv och Värmlandsarkiv i Karlstad på två helt olika sätt. Enligt det ena synsättet handlar det om en svårmotiverad och överreglerad särlösning som bör avvecklas snarast möjligt, oavsett kostnader eller andra konsekvenser, så att staten kan ta eget ansvar för sina arkivhandlingar. Enligt det

andra synsättet handlar det snarare om en historiskt motiverad och praktisk lösning som bygger på ett väl fungerande och kostnadseffektivt samarbete mellan stat, region och kommun, som det därmed finns goda skäl att bevara.

När frågan om en eventuell annan ordning prövades 2012 handlade det om huruvida Riksarkivet hade förutsättningar lokalmässigt att ta eget ansvar för det statliga arkivmaterialet och svaret var negativt. Man betonade också från alla berörda parter att samarbetet fungerade väl och därför infördes en ny reglering som bekräftade den rådande ordningen. När frågan nu åter är uppe på dagordningen har utredningen prövat ett alternativ där det statliga arkivmaterialet, och berörd personal, inte flyttas fysiskt. I stället skulle Riksarkivet formellt ta över ansvaret för den statliga delen av verksamheten, medan det dagliga arbetet skulle fortsätta i befintliga lokaler. En sådan ordning förutsätter till att börja med att det statliga arkivmaterialet och tillhörande personalresurser går att avgränsa. Av det underlag som lämnats framgår att det sannolikt är möjligt att göra en sådan avgränsning. Därtill krävs dock att verksamheten på de tre kommunala myndigheterna och i Riksarkivet kan fungera i praktiken, utan svåra gränsdragningsproblem och ökade kostnader. De berörda kommunala myndigheterna reser allvarliga betänkligheter mot att en sådan lösning är möjlig att genomföra.

Huruvida det trots förväntade praktiska svårigheter bör genomföras en ny ordning beror till syvende och sist på omfattningen av och karaktären på de problem som har identifierats med det befintliga systemet. I direktiven och från Riksarkivets sida pekar man på komplikationer när det gäller styrning, ledning, samordning och enhetlighet. Berörda kommunala myndigheter delar inte den bilden och menar att Riksarkivets instruktioner och förfrågningar beaktas och besvaras. I stället efterfrågas snarare ett närmare samarbete med Riksarkivet där verksamheterna tydligare blir en del av den statliga myndighetens strategiska överväganden.

Utredningens samlade bedömning på den här punkten är att de problem som åberopats inte är av den omfattningen att de motiverar en ny ordning där staten formellt tar eget ansvar för de statliga arkivhandlingarna och för berörd personal på Stockholms stadsarkiv, Malmö stadsarkiv och Värmlandsarkiv. Den nuvarande ordningen *är* en historiskt motiverad och praktisk lösning som bygger på ett väl fungerande och kostnadseffektivt samarbete mellan stat, region och

kommun. Därmed bör den nuvarande regleringen i arkivlagen och i förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter i huvudsak behållas. Begreppet kommunal arkivmyndighet ska emellertid ändras mot bakgrund av att de berörda kommunala myndigheterna inte alla är arkivmyndigheter i sina respektive kommuner och län. En sådan ändring innebär bl.a. att förordningen om särskilda arkivuppgifter måste byta rubrik. Bestämmelserna är i övrigt kortfattade och kan inte uppfattas som detaljstyrande. Om Riksarkivet på sikt finner lokalmässiga förutsättningar att själv ta över och bedriva verksamheten kommer saken i ett annat läge.

Med en oförändrad ordning kan fortfarande vissa problem behöva hanteras. Utredningens bedömning är att det finns ett betydande utrymme för Riksarkivet att verka för ökad strategisk samverkan med de tre kommunala myndigheterna för att därigenom undanröja kvarvarande komplikationer med styrning, ledning, samordning och enhetlighet.

14 Digital informationsförvaltning och massdigitalisering

14.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen analysera de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer. Med anledning av det har utredningen genomfört ett projekt för att analysera den digitala transformationens ekonomiska konsekvenser för Riksarkivet och för att teckna ett tänkbart framtidsscenario. Övergången beskrivs utifrån ett antal av myndighetens tjänster och utifrån hur man från myndighetens sida bedömer att man behöver utvecklas för att möta omvärldens förväntningar. Slutsatserna från projektet har därefter underställts ett urval av kommunala, landstingskommunala och statliga arkivmyndigheter för att få deras bedömning av projektets resultat och för att ge utredningen ett bredare underlag att utgå från.

14.2 Projekt om de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet

Arkivutredningen har tillsammans med Riksarkivet genomfört ett projekt med målet att få en överblick över hur myndighetens kostnader påverkas av övergången från analog till digital informationsförvaltning, på kort och lång sikt. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) saknas det gemensamma verktyg för att beräkna och långsiktigt följa kostnader för informationsstyrning inom staten. Det saknas också en sammanhållen statistikinsamling.

14.2.1 Metodstöd

I projektet har Skatteverkets it-avdelning medverkat med metodstöd. De metoder som använts är mission model canvas (MMC) och successivmetoden. Båda metoderna är s.k. visualiseringsverktyg som används för att definiera en organisations uppdrag. Tillsammans ger de vissa möjligheter att uppskatta framtida kostnader.

De deltagande medarbetarna på Riksarkivet har gjort antaganden från sin erfarenhetsbakgrund, för att i möjligaste mån säkerställa att så många relevanta aspekter som möjligt vägs in i bedömningen. Beräkningarna utgår från det nuvarande kostnadsläget och deltagarnas antaganden om en trolig framtida utveckling i närtid.

Projektet använder en matematisk modell som anger de risker som föreligger med hjälp av två värden, ett maxvärde och ett minimivärde. Ett stort spann mellan de två värdena indikerar att det kan finnas en högre risk. Däremellan kan man ange ett troligt värde baserat på projektdeltagarnas erfarenheter. Inom området förvaltningskostnader är spannet mellan max- och minimivärde hela 55 procent.

Resultatet har gett en matematisk framställning som speglar olika nivåer av kostnadsutveckling och som också i de fall där det finns mycket stora värdespann indikerar att det finns en osäkerhet när det gäller att bedöma framtida kostnader.

Dessutom kan det finnas behov av att fördjupa förståelsen kring de verksamhetsområden som projektet har identifierat som utforskningsområden. Det finns stora osäkerheter om hur framtiden ser ut inom digitaliseringsområdet, både ur ett allmänt perspektiv och ur ett myndighetsperspektiv. Den använda metoden ger dock en indikation på var de största utmaningarna finns inom området.

Resultatet av projektet har sammanställts i en rapport. Det ekonomiska utfallet kan i framtiden komma att kompletteras med ytterligare beräkningar och analysarbete om myndigheten tycker att det finns grund för det.

14.2.2 Investerings- och förvaltningskostnader på 7–12 års sikt

Projektets framtidsprognos har utgått från perspektivet 7–12 år, och de uppskattade kostnaderna har delats upp mellan investerings- och förvaltningskostnader. Kostnader som inte är årligt återkommande bokförs som investeringar. Det kan t.ex. röra sig om projektmedel till investeringar i hårdvara eller framtagande av riktlinjer, ramverk etc.

Projektet utgår från fyra huvudområden. Inom dessa fyra huvudområden identifierades ett antal aktiviteter som påverkas av myndigheters digitaliseringsprocess och den efterfrågan från myndigheter och privatpersoner som kan tänkas växa fram som en konsekvens av digitaliseringen. Följande grupper av aktiviteter identifierades:

1. ta emot leveranser från arkivbildare,
2. normera, vägleda, ge råd och utöva tillsyn,
3. lämna ut uppgifter från arkiv, bl.a. till allmänhet, myndigheter och forskare, och
4. bevara material.

De identifierade aktiviteterna påverkas direkt eller indirekt av en ökad samhällelig digitalisering. Det gäller för såväl Riksarkivet som arkivbildande myndigheter, aktörer som levererar tjänster eller system och enskilda arkivbildare och institutioner. De mest kostnadsdrivande aktiviteterna är 1) att ta emot leverans, 3) lämna ut uppgifter och 4) bevara. Kostnaderna uppstår både som framtida investeringar och som förvaltningskostnader.

I tabell 14.1 redovisas de poster av investeringskaraktär som projektet beräknade som mest kostnadsdrivande. I tabellen anges såväl max- som minimivärden och det mest troliga värdet för respektive verksamhetsområde.

Tabell 14.1 Projektets uppskattade, mest kostnadsdrivande, investeringskostnader, 7–12 år, tusental kronor

Verksamhetsområde	Aktivitet	Min	Troligt	Max	Differens max–min
Ta emot leverans	Ta emot arkivmaterial analogt	40 000	80 000	120 000	80 000
Ta emot leverans	Ta emot arkivmaterial digitalt	0	2 250	4 500	4 500
Ta emot leverans	Systemutveckling	50 000	150 000	300 000	250 000
Ta emot leverans	Kapacitetsökning digitalisering	0	6 000	20 000	20 000
Ta emot leverans	Ramverk digitala leveranser	1 000	1 000	1 000	0
Lämna ut	Systemutveckling e-tjänster	7 000	10 500	21 000	14 000
Lämna ut	Systemutveckling – öppen data	700	1 050	2 100	1 400
Lämna ut	Utveckla verksamhets-systemet Arkis	15 000	15 000	30 000	15 000
Lämna ut	Artificiell intelligens	7 500	12 000	20 000	12 500
Lämna ut	Sekretess	500	1 000	2 000	1 500
Lämna ut	Teknisk bearbetning	500	1 000	2 000	1 500
Lämna ut	Efterfrågansdriven digitalisering	0	0	0	
Lämna ut	Utveckla söktjänsten NAD	7 500	7 500	15 000	7 500
Bevarande	Bevarandestrategier	1 000	1 000	1 000	0
Summa		**130 700**	**288 300**	**538 600**	**407 900**

Tabellen visar att de troliga investeringskostnaderna i ett 7–12-årsperspektiv uppgår till 288 miljoner kronor. Resultatet är en uppskattning av en förmodad framtidsutveckling och är behäftad med osäkerhet. Skillnaden mellan det lägsta värdet och det högsta värdet är cirka 408 miljoner kronor. Slutsatsen är att kostnaderna för framtida investeringar är hög även om man skulle tvingas välja den lägsta nivån.

I tabell 14.2 redovisas de verksamhetsposter som projektet beräknade som mest kostnadsdrivande. I tabellen anges såväl max- som minimivärden samt det mest troliga värdet för respektive verksamhetsområde.

Tabell 14.2 Projektets uppskattade, mest kostnadsdrivande, årliga verksamhetskostnader, 7–12 år, tusental kronor

Verksamhetsområde	Aktivitet	Min	Troligt	Max	Differens max–min
Ta emot leverans	Ta emot arkivmaterial analogt	0	40 000	150 000	150 000
Ta emot leverans	Ta emot arkivmaterial digitalt	500	2 500	7 000	6 500
Ta emot leverans	Systemutveckling	3 600	7 200	18 500	14 900
Ta emot leverans	Kapacitetsökning digitalisering	0	20 000	40 000	40 000
Ta emot leverans	Upparbeta externt främjande	2 000	10 000	15 000	13 000
Ta emot leverans	Ramverk digitala leveranser	1 000	2 835	4 725	3 725
Lämna ut	Integrationer	3 000	4 000	5 000	2 000
Lämna ut	Utveckla verksamhets-systemet Arkis	3 000	3 000	5 000	2 000
Lämna ut	Artificiell intelligens	1 000	2 000	3 000	2 000
Lämna ut	Sekretess	40	40	40	0
Lämna ut	Teknisk bearbetning	2 000	2 000	2 000	0
Lämna ut	Migrering	1 000	2 000	3 000	2 000
Summa		**17 140**	**95 575**	**253 265**	**236 125**

Tabellen visar en uppskattning av en förmodad framtidsutveckling. Vad de årliga verksamhetskostnaderna i realiteten kommer att bli är osäkert och beroende på vilka beslut som fattas. Skillnaden mellan det lägsta värdet och det högsta värdet är cirka 236 miljoner kronor. Slutsatsen är på samma sätt som i fråga om de tillfälliga investeringskostnaderna att de löpande verksamhetskostnaderna kommer att vara höga även om man skulle tvingas välja den lägsta nivån.

14.2.3 De mest kostnadsdrivande aktiviteterna

Investeringskostnader

Investeringskostnader uppstår i samband med mottagande av leveranser och utlämnande av handlingar.

1. Ta emot leverans

Här ingår det arbete som Riksarkivet gör innan och i samband med att en leverans tas emot av myndigheten. Det handlar om arbetsinsatser för att förbättra informationens kvalitet och tillförlitlighet, dvs. normering, främjande och tillsyn samt andra nödvändiga ramverk i form av standarder och rekommendationer. Vidare omfattas förberedelser för leveranser, leveransmottagning och systemutveckling för att kunna bevara en större mängd digital information på längre sikt.

a) Analogt mottagande av arkivmaterial. Kostnaderna för mottagande av arkivhandlingar i perspektivet 7–12 år uppskattades till 80 miljoner kronor. Riksarkivet bedömer att en direkt konsekvens av ökad digitalisering är ett ökat behov för myndigheter att leverera det analoga materialet till Riksarkivet. Kostnader uppstår i form av ökade resurser för mottagande, kontroll, redovisning och registrering samt bevarande. Den största kostnaden handlar dock om ökade lokalkostnader för lagring av pappershandlingar. Enligt en förstudie som Riksarkivet gjorde 2018, avsedd som underlag för att utforma en ny lokalstrategi, finns det cirka 160 000 hyllmeter arkivhandlingar som myndigheter önskar överlämna till Riksarkivet fram till 2038.

b) Systemutveckling. Kostnaderna i perspektivet 7–12 år uppskattades till 250 miljoner kronor, främst för mottagande, kontroll och bevarande av ökade mängder digital information. Riksarkivets system och personalresurser måste dimensioneras för att hantera inte bara ökade mängder information utan många fler filtyper och möjligheten att leverera digitalt med direktaccess till Riksarkivets system. Kraven på säkerhet ökar, och därmed även kostnaderna för hantering. Vid fortsatt beräkning menar projektet att kostnaderna kan delas upp i två kostnadsposter: kontrollsystem för leveransfasen och det långsiktiga bevarandet.

c) Kapacitetsökning informationsdigitalisering. Kostnader i perspektivet 7–12 år uppskattades till 20 miljoner kronor. Här avses ökade resurser för digitalisering av analogt material för myndigheter i samband med leveranser till Riksarkivet. Detta kan innebära införandet av flera arbetsskift under dygnet vid Enheten för digitisering. Även om arbetet med nuvarande finansieringsmodell bekostas av de avgifter som överlämnande myndigheter betalar till Riksarkivet, så behöver myndigheten säkerställa produktion, bemanning etc.

2. Lämna ut

Här ingår kostnader för det utlämnande som sker i dag och utveckling av nya effektivare och säkrare sätt att lämna ut uppgifter. Större bestånd, både analoga och digitala, genererar flera förfrågningar till Riksarkivet, vilket i sin tur kräver fler handläggare alternativt genererar längre handläggningstider. Utveckling av tjänster för självbetjäning och platsoberoende utlämnande är nödvändigt. Vid fortsatt beräkning menar projektet att kostnaderna även här kan delas upp i två kostnadsposter: kontrollsystem för leveransfasen och det långsiktiga bevarandet.

a) Utveckla Arkis/Nationell arkivdatabas (NAD). Utvecklingskostnaderna i perspektivet 7–12 år uppskattades till 15 miljoner kronor för verksamhetssystemet Arkis och 7,5 miljoner kronor för söktjänsten NAD. För att Riksarkivet ska kunna bibehålla autenticitet och sökbarhet, kräver ökade mängder information ökade resurser för systematisering och registrering. Utvecklingen av Arkis är prioriterad samt även utvecklingen av NAD – den söktjänst som besökare via webbplatsen möter.

b) Utveckla artificiell intelligens, AI. Initiala utvecklingskostnader i perspektivet 7–12 år uppskattades till 12 miljoner kronor. Möjligheten att använda AI för snabbare utlämnande av vissa handlingstyper är en möjlig effektivisering.

Förvaltningskostnader

Förvaltningskostnaderna uppstår för mottagande av arkivmaterial digitalt, systemutveckling och externt främjande.

a) Mottagande av arkivmaterial digitalt. Kostnaderna i perspektivet 7–12 år uppskattades till 6,5 miljoner kronor årligen. Här avses löpande kostnadsökningar som uppkommer av den ökade digitaliseringen och den löpande tekniska utvecklingen. Förutom ökade volymer så måste nya tekniska former av levererande system på myndigheterna kunna hanteras av Riksarkivet, vilket kräver kompetensutveckling.

b) Systemutveckling. Kostnaderna i perspektivet 7–12 år uppskattades till 14,9 miljoner kronor årligen. Här avses framför allt informationssäkerhetsarbete, löpande utveckling och systemunderhåll för nya tekniska former av digitala leveranser samt systemutveckling för själva bevarandesystemet, t.ex. migreringsrutiner och löpande migreringskostnader i förvaltningen.

c) Upparbeta externt främjande. Kostnaderna i perspektivet 7–12 år uppskattades till 13 miljoner kronor årligen. Här ingår rådgivning och främjande verksamhet samt ramverk, vägledningar och verktyg för informationsförvaltning, oavsett om informationen ska levereras till Riksarkivet eller inte. Kostnaderna påverkas av om myndigheter levererar till Statens servicecenter eller till någon annan aktör som sköter driften av e-arkiv samt om de levererar material som är yngre än 20 år till Riksarkivet. Konsekvenser av ett tidigarelagt leveranstvång kan innebära att kostnaderna för utlämnande och viss handläggning flyttas över från respektive handläggarmyndighet till Riksarkivet.

14.2.4 Projektets slutsatser

En viktig slutsats av projektet är att en ökad digitalisering kommer att innebära ökade kostnader för Riksarkivet totalt sett inom samtliga verksamhetsområden. Samtidigt finns det osäkerheter i omgivningen som påverkar de faktiska kostnaderna. Det gäller t.ex. frågan om en gemensam statlig e-arkivlösning och frågan om på vilket sätt kostnaderna kommer att fördelas mellan arkivbildande myndigheter och arkivmyndigheter.

En annan viktig slutsats av projektet är att Riksarkivet behöver satsa mer på det förvaltningsorienterade uppdraget, i synnerhet det som ingår i det som projektet kallar externt främjande. Genom att normera, vägleda, utveckla metodstöd, ge råd och utöva tillsyn kan Riksarkivet och myndigheterna tillsammans arbeta mer proaktivt och effektivt. Sammantaget skulle en utveckling av det förvaltningsorienterade uppdraget innebära stora effektivitetsvinster för myndigheten såväl när det gäller arbetsinsatser och minskade kostnader som genom att regelefterlevnaden säkerställs.

Beroende på vilka vägval som görs inom den framtida informationsförvaltningen kan det få stora konsekvenser för Riksarkivet och andra myndigheter. Det är också viktigt att regeringen har beredskap för att statens kostnader sannolikt kommer att öka. Några av de samhällsförändrande faktorer som kommer att påverka Riksarkivet och andra myndigheter är

- ökad globalisering,
- miljöförändringar,
- tekniska innovationer (t.ex. artificiell intelligens) och utveckling av befintlig teknik,
- ändrade konsumtionsvanor,
- politiska förändringar och ny lagstiftning,
- konjunkturen, internationellt och nationellt, och
- förändringar i hur arbetskraften organiseras.

Dessa samhällsförändringar måste myndigheten väga in i sin framtida planering. De kostnader och nyckelresurser som enligt projektet förutspås bli dyrast och påverkas mest är informationsdigitalisering, personlig service, nya typer av kompetenser med högre lönenivåer samt migrering och it-infrastruktur. För att öka tillgängligheten och därmed motsvara användarnas krav på moderna tiders myndigheter behöver Riksarkivet också utveckla en tjänst för e-legitimering. Därtill uppstår ökade kostnader som en följd av högre overheadkostnader samt ökade kostnader för digitalt bevarande och lagring.

Även om man skulle utgå från de lägsta kostnaderna i projektets beräkningar är det projektgruppens bedömning att myndighetens

anslag behöver anpassas till de omfattande investeringar i digital infrastruktur som krävs för att klara det digitala språnget.[1]

14.3 Lämnade synpunkter och förslag

Ett urval kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheter samt statliga myndigheter har fått rapporten till påseende där utredningen bett dem bedöma om de iakttagna problemområdena och utvecklingsbehoven även gäller för andra arkivmyndigheter. En annan fråga var om det ekonomiska utfallet för andra arkivmyndigheter i huvudsak kan förväntas sammanfalla med det som beräknats för Riksarkivet eller om utfallet ser annorlunda ut.[2]

Flera av de arkivmyndigheter som svarat delar i huvudsak rapportens bild av det nuvarande och framtida läget, även om de ekonomiska bedömningarna innehåller osäkerheter. Det framkommer också flera konkreta förslag som breddar perspektivet. Från de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet av övergången till digital informationsförvaltning till en mångfald av konsekvenser av digitaliseringen för hela arkivsektorn.

14.3.1 Allmänna synpunkter

En vanlig uppfattning är att det har skett ett paradigmskifte i synen på informationstillgångar inom såväl privata som offentliga verksamheter. Arkivmyndigheter måste anpassa sitt tjänsteutbud och sina interna arbetssätt till förvaltningarnas kärnverksamhet, samtidigt som man upprätthåller myndighetsgränser och andra juridiska aspekter samt värnar det unika perspektiv som arkivmyndigheterna har i form av att tänka långt in i framtiden.[3]

Verksamhetsfältet benämns informationsstyrning, vilket enkelt uttryckt innebär att arkivmyndigheten jobbar med normering i nära

---

[1] Arkivutredningens rapport om de ekonomiska konsekvenserna av övergång till digital informationsförvaltning inom Riksarkivet (Dnr 2019-0001262).

[2] Remissinstanser: Skatteverket, Försäkringskassan, ESV, Stockholms stadsarkiv, Regionarkivet Skåne, Regionarkivet i Stockholm, Västerås stadsarkiv, Arkivnämnden Göteborg, Centrum för Näringslivshistoria, Härnösands kommunarkiv, Företrädare för Projektet "Digitala enskilda arkiv". Av dessa har följande svarat: Skatteverket, Försäkringskassan, ESV, Stockholms stadsarkiv, Regionarkivet Skåne, Västerås stadsarkiv, Regionarkivet i Stockholm.

[3] Regionarkivet Skåne. Återkoppling på arkivutredningens rapport om de ekonomiska konsekvenserna av övergång till digital informationsförvaltning inom Riksarkivet.

samarbete med myndigheternas verksamhet, it-avdelning och beslutsfattare på olika nivåer vad gäller dataskydd, informationssäkerhet, gallring, bevarande osv. Många arkivmyndigheter har ett proaktivt förhållningssätt och initierar, följer upp och anpassar sina riktlinjer. På regional nivå är det proaktiva arbetssättet etablerat och det finns flera goda exempel. Ett sådant är Region Skåne där man inom förvaltningen sedan 2018 har ett gemensamt informationsstyrningsråd för att samordna den här typen av frågor vid beredning av politiska beslut och gentemot tjänstemannaorganisationen.[4]

Arbetet med en proaktiv informationsstyrning leder till en större ekonomisk integration med övriga verksamheter. Inköpsprocesser, styr- och förvaltningsmodeller för it och politiska beslutsprocesser förväntas ta hänsyn till informationsstyrningsfrågorna. Det proaktiva förhållningssättet gör det också möjligt att säkerställa att den digitalt födda informationen har rätt format och struktur för ett långtidsbevarande redan innan den levereras till arkivmyndigheten. Nya sätt att göra informationen tillgänglig bedöms av många vara den av digitaliseringens konsekvenser som har störst påverkan på arkivmyndigheterna i form av nya arbetssätt och ökade teknikkostnader.

Flera pekar vidare på att den offentliga sektorns digitalisering innebär stora verksamhetsvinster. En digital hantering ger t.ex. färre fel i ingivares uppgifter, det skapas större möjligheter till automatiserade flöden och till en funktionell kontroll. Samtidigt framhålls att it-kostnader knappast har en tendens att plana ut. Det handlar inte bara om initiala satsningar, utan om löpande verksamhetskostnader.

De inkomna synpunkterna på projektet med Riksarkivet bekräftar samstämmigt den beskrivna förändringen, även om flera ifrågasätter det långa tidsperspektivet 7–12 år och svårigheterna med att ange exakta kostnader. Projektet anses dock påvisa behovet av ökade ekonomiska resurser för den offentliga arkivsektorn. Gemensamma verktyg för kostnadsberäkningar har saknats och det skulle kunna bli ett effektivt redskap för att påvisa behovet av ökade anslag till informationshantering och arkiv. Arbetet med informationssäkerhet och utvecklingen av e-tjänster för utlämnande av handlingar är exempel på komplexa områden som är särskilt kostnadsdrivande.

[4] a.a.

14.3.2 Ökat behov av proaktivitet

Insikten om att digitalisering innebär ett förändrat arbetssätt, som i sin tur innebär att information skapas och hanteras på nya sätt, är en bra grund för att öka förståelsen för arkivmyndigheternas behov av att arbeta proaktivt. Generellt menar man att en konsekvens av ökad digitalisering, både för myndigheter och arkivmyndigheter, är att behovet av att verka proaktivt ökar. Möjligheten att i förväg kravställa och arbeta strategiskt med bevarande och gallring, särskilt avseende elektroniska handlingar, är avgörande för att ha en informationshantering av god kvalitet nu och i framtiden.

Ett proaktivt arbetssätt ställer dock högre krav på aktivt deltagande från arkivmyndigheters sida och är mer resurskrävande än att inspektera i efterhand. Proaktivitet ger dock ett bättre resultat, nöjdare brukare och större ömsesidig förståelse för uppdraget. För kommunala arkivmyndigheter blir detta extra effektivt då man med olika riktlinjer kan säkerställa själva samrådsplikten och delta aktivt i utvecklingsprojekt inom kommunens förvaltningar. Att i efterhand ställa krav i en digitaliserad process minskar möjligheten att bevara, gallra och hantera information med kvalitetsbrister som följd.

På kommunal nivå har kommunernas arbete med informationssäkerhet, systemförvaltning och digitalisering inneburit att frågor om bevarande och gallring aktualiserats på ett helt annat sätt än tidigare. De kommunala arkivmyndigheterna och kommunernas digitaliseringsavdelningar hanterar likartade frågor, och samverkan sker i dag på ett mer systematiskt sätt än tidigare. Samordning ger stora vinster, både inom förvaltningarna och arkivmyndigheterna emellan.

14.3.3 Behov av ökad nationell samverkan

Redan i dag finns olika former av samverkan på kommunal nivå. Ett exempel är den strategiska samverkan kring e-arkiv som Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Region Stockholm och regionerna inom R7 bedriver sedan 1990-talet.[5] Nyligen har man inom ramen för denna samverkan tagit initiativ till en nationell e-arkivtjänst.

Det framhålls av de instanser som företräder landstingskommunala arkivmyndigheter att man anser sig ligga långt före både staten och kommunerna i fråga om etableringen av stora e-arkiv. För-

[5] Webbplasten för r7e-arkiv i september 2019

ändringen sker dessutom snabbare på regional och kommunal nivå än i staten. De ekonomiska konsekvenserna blir tydliga tidigare, eftersom man har kortare ledtider och beslutsvägar. I Region Stockholm sker t.ex. leveranser till Regionarkivet Stockholm med betydligt kortare tidsfrister än de som Riksarkivet använder.

Samordningen av arkivfrågor mellan stat, kommun och landsting på ett nationellt plan är enligt flera remissinstanser otillräcklig. Den formella kontaktpunkt som finns är samrådsgruppen vid Sveriges kommuner och landsting. Här menar vissa att grupperingen har ett representativt underskott och att Sveriges kommuner och landsting som huvudman skulle kunna ta ett tydligare ledarskap. Det finns potential i att utveckla ett samråd i annan form mellan Riksarkivet och den kommunala sektorn. Det finns även goda förutsättningar för erfarenhetsutbyte och inte minst kan lokal och regional informationshantering bidra med goda exempel till den statliga sektorn.

14.3.4 Behov av ett kompetenslyft

Flera pekar på att det behövs en annan typ av kompetens hos landets arkivinstitutioner för att klara utmaningen med förvaltningen av digitala arkiv. Det har framkommit att nyutbildade arkivarier ofta är väl rustade för att hantera ny teknik och att de har ett självklart förhållande till den digitala transformationen. Bilden är dock att det ser olika ut vid de olika lärosätena. Det efterfrågas en gemensam syn på utveckling av arkivarieutbildningarna vid svenska högskolor och universitet så att alla arkivstudenter får en ändamålsenlig digital kompetens och är mer redo för framtidens arkivarieroller. Det efterfrågas också omfattande fortbildning av redan yrkesverksamma arkivarier. En nationell satsning på sådan fortbildning skulle, enligt många, snabbt betala sig i form av ökad kvalitet och effektivitet i arkivsektorn. Även här framkommer önskemål om att de lärosäten som bedriver arkivarieutbildningar ska ha en nyckelroll.

Fackförbundet DIK har aviserat att man vill göra en kartläggning av arkivarieutbildningar, motsvarade den som DIK gjort för museiutbildningarna. En sådan kartläggning skulle vara ett underlag för att vid behov anpassa dagens arkivutbildningar vid lärosätena, så att stu-

denterna får en ändamålsenlig digital kompetens och är redo för att kunna hantera de frågor man möter i arkivarierollen.[6]

14.3.5 Behov av normering och styrning

Riksarkivets föreskrivande roll ses som mycket viktig. Bedömningen från flera instansers sida är att det sannolikt är inom den delen av verksamheten, som den statliga arkivmyndigheten skulle kunna bidra till stora besparingar inom arkivhanteringen för hela den offentliga förvaltningen. I de dialoger som Arkivutredningen haft med olika företrädare för arkivsektorn, samt i de underlag som inkommit, efterfrågas ett större fokus på föreskrifter och på att myndigheten ska vara ett stöd för ett standardiserat arbetssätt. I och med övergången till digital informationsförvaltning blir det alltmer viktigt att det finns förvaltningsgemensamma specifikationer, FGS, och att de används av arkivbildande myndigheter. Specifikationerna kan underlätta och effektivisera överföringen av information. Ett standardiserat utbytesformat kan bidra till att man kan förutse vilka arbetsinsatser som krävs och kostnaderna för arbetet.

Arkivmyndighetens mottagande av elektroniska handlingar innebär att en informationsförvaltning som är hållbar från flera aspekter behöver byggas upp. Hänsyn behöver tas till informationssäkerhet, sökbarhet och användarvänlighet. Digital informationshantering kräver också helt andra löpande åtgärder och kontroller än de analoga handlingarna. De effektiviseringar som görs i en del av processen kan innebära att mer resurser behöver läggas på andra delar. Digitaliseringen gör att mängden handlingar ökar. I Arkivutredningens dialoger och i inkomna synpunkter framkommer önskemål om att det inför arkivleveranser skulle behöva vara möjligt att gallra mer. För de kommunala arkiven och arkivmyndigheterna är det viktigt att ta med de ekonomiska aspekterna i tid för att man ska kunna göra prioriteringar och omprioriteringar.

Metoder och verktyg för leveranser av digital information måste styras av en arkivmyndighet. Detta kräver ökade resurser och annan kompetens än i dagsläget men kommer att kunna bromsa kostnadsutvecklingen för informationshantering som helhet och öka kvaliteten. Detta är särskilt effektivt på lokal och regional nivå, eftersom

[6] Utredningens dialog med DIK den 30 augusti 2019.

färre informationstyper, t.ex. vårdinformation och betyg, levereras. Inom kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheter ser man också fördelen av att det finns kännedom om kontexten och vissa möjligheter till flexibilitet vid leveranserna.

För att minska kostnaderna för att ta emot och lagra information föreslås att det i framtiden ska vara möjligt att föreskriva om en ökad gallring av allmänna handlingar. Förutsättningen för det är utvecklade metoder för informationsvärdering och om ökad gallring ska ske måste frågan lyftas till nationell nivå. Det produceras enorma mängder information i den offentliga sektorn och mängden tenderar att öka. Det innebär dock inte att mängden information som är värd att bevara ökar proportionerligt. Det är snarare information av tillfällig betydelse som står för merparten av ökningen. En remissinstans menar att arkivmyndigheterna kan bidra till att begränsa kostnadsutvecklingen genom att acceptera att ekonomi behöver vara en princip vid informationsvärdering.

14.3.6 Positiv samhällsnytta med digitalisering

Av en analys från 2017, utförd av McKinsey & Company, framgår att de största effekterna av digitaliseringen ligger i framtiden. Potentialen för att frigöra stora ekonomiska värden och att skapa samhällsnytta är betydande. Enligt analysen är värdet som samhällsdigitaliseringen årligen kan ge upphov till bara i Sverige mer än 850 miljarder kronor från 2025. Det är sex tekniktrender som beräknas stå för merparten av de frigjorda ekonomiska värdena i Sverige. De sex trenderna är:

- automatisering av kunskapsarbete,
- avancerad robotteknik,
- autonoma fordon,
- mobilt internet,
- molntjänster, och
- Internet of Things.

Automatisering och avancerad dataanalys beräknas frigöra 475–695 miljarder kronor per år. Uppkoppling, molntjänster och kommunikation beräknas enligt samma analys frigöra 375–705 miljarder kronor per år.

När det gäller den offentliga sektorn menar analysen att 75–110 miljarder kronor per år kan frigöras med hjälp av en genomgripande digitalisering. Digitaliseringen bidrar till ett smidigare myndighetssamarbete med ökad precision vilket också bidrar till en förenklad tillvaro för företag och privatpersoner. För att ytterligare öka digitaliseringen och därmed kunna frigöra det ekonomiska värdet krävs dock större satsningar på digital infrastruktur och ökad uppkoppling via olika nationella ramverk och kostnadseffektiva plattformar. Kompetenshöjande utbildningsinsatser och stärkt interaktion mellan aktörer är också viktiga förutsättningar där t.ex. myndighetsövergripande digitaliseringsprogram med mandat att driva utveckling och koordinering av olika typer av myndighetsinitiativ är viktiga delar.

14.3.7 Vinster med digital informationshantering?

För Riksarkivet och arkivväsendet i stort kommer den digitala transformationen under en relativt lång period, kanske till och med så långt som 30 år fram i tiden, innebära ökande kostnader och en mer komplex vardag. Det handlar om att man fortsatt måste handha och förvalta stora mängder analogt material och behålla kompetens för det och att man måste överföra analogt material till digitala format genom omfattande informationsdigitalisering av kulturarvet. Dessutom måste man ha kapacitet och kompetens för att hantera alla de olika typer av digitala format och de teknikskiften som blivit en konsekvens av att den samhälleliga digitaliseringen pågått ända sedan 1970-talet. Parallellt med det måste man också kontinuerligt bygga kompetens och infrastruktur för att möta både kommande teknikskiften och växande mängder data.

Ett grundantagande måste trots detta ändå vara att övergången till digital informationshantering är samhällsekonomiskt lönsamt. I det längre perspektivet kommer Riksarkivet och andra arkivmyndigheter kunna bidra till att kostnaderna för arkivförvaltning minskar. En faktor som förutspås bidra till detta är automatiserad handläggning och AI. Den nya tekniken tros ge möjligheter till bättre service och kostnadsbesparingar. Digitala informationsmängder är större och annorlunda till sin beskaffenhet och här ser man att AI kan komma till nytta i värderingsarbete och automatiserad gallring. AI kan också göra det lättare att skörda data ur stora mängder öppna

data och erbjuda möjligheter både för allmänhet och företag som vill skapa nya produkter och tjänster av tillgänglig information.

Ett annat område där kostnaderna tack vare ny teknik förutspås minska i det längre framtidsperspektivet är datalagring. Systematik i lagring och överenskomna lagringsformat för gemensamma lagringstjänster bidrar till att hålla kostnaderna nere.

Bland remissvaren lämnas ett antal exempel på effektiviseringar som redan nu är igång. En molntjänst med säker lagringsyta kan t.ex. användas av en arkivmyndighet internt för digitaliserat material men den kan också nyttjas av olika typer av externa användare, t.ex. allmänhet, tjänstemän och politiker. Molntjänsten ger en löpande kostnad som följd, men blir i längden billigare i relation till att tidigare digitaliserat material förvaras på skivor, externa hårddiskar eller usb. Det finns även stora tidsvinster med digitala sökningar, både för medarbetare och allmänhet.

14.4 Massdigitalisering av kulturarvet

Bevarande av kulturarvet är en del av Riksarkivets och myndigheternas uppdrag. Om man ska göra en nationell satsning där man digitaliserar på bredden inom de samlingar som i dag förvaltas av Riksarkivet, Kungl. biblioteket och landets övriga kulturarvsmyndigheter kommer det enligt Kungl. bibliotekets bedömning innebära direkta kostnader för överföring till digitalt format i storleksordningen 3–6 miljarder kronor. Därutöver tillkommer framtida förvaltning av digitaliserat material samt kostnader för migrering och långtidslagring.[7] Enligt förslaget till en nationell biblioteksstrategi bör Sverige under en tioårsperiod digitalisera det mesta av svensk utgivning.[8] Man framhåller att detta är en nödvändig satsning för det demokratiska samhällets utveckling, för invånarnas bildning och för forskningen. Mänsklighetens samlade vetande behöver vara tillgängligt, öppet och bearbetningsbart via gemensamma digitala tjänster.

Den nationella biblioteksstrategin menar att det krävs en nationell satsning som bygger på tre spår: 1) system för efterfrågestyrd digitalisering, 2) vad som behöver bevaras, och 3) vilka samlingar som bör digitaliseras mer planmässigt. Vidare beskriver man att det

[7] Kungl. biblioteket. Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.
[8] a.a.

krävs inledande åtgärder av engångskaraktär för att digitalisera innehåll och att det därefter krävs en kontinuerligt fungerande organisation och finansiering för förvaltning av tekniska plattformar och rättighetsklarering.

Biblioteksstrategin förordar också samordning för att effektivisera och för att kunna samla högspecialiserad kompetens. Verksamhetssamordning behövs för att uppnå skalfördelar, t.ex. i arbetet med att digitalisera äldre handlingar och för långsiktigt digitalt bevarande. Enligt utredaren är det inte primärt teknikutvecklingen som driver förändringen utan kravet på att verksamheterna ska kunna uppfylla vad användarna har rätt att förvänta sig. Samordningsbehovet lyftes redan i 2009 års kulturpropositionen och en del har hanterats men det kvarstår behov.[9]

Flera av dem som lämnat synpunkter på Arkivutredningens rapport från projekt på Riksarkivet ifrågasätter nyttan av en generell massdigitalisering och menar att informationsdigitalisering inte får blir ett självändamål. Det framhålls också att det fortfarande finns verksamheter som har stora informationsmängder på analoga databärare, vilket för vissa myndigheter, t.ex. Skatteverket, innebär att myndigheten under lång tid framåt kommer att behöva hantera handlingar på papper. I de fall historisk information inte är frekvent efterfrågad finns det inte heller någon kostnadseffektivitet i att digitalisera den typen av analogt material. Att hantera och förvara digitalt material medför en ökad men svåruppskattad kostnad för e-förvaltning över tid.

14.4.1 Befintlig struktur för massdigitalisering

Riksantikvarieämbetets uppgift är att samordna och stödja den nationella digitala infrastrukturen inom kulturarvsområdet. Av Riksantikvarieämbetets strategiska plan för 2018–2020[10] framgår att myndigheten vill utveckla sin samverkan med andra myndigheter och institutioner med målet att kulturarvet ska vara digitaliserat och användbart för alla. Riksantikvarieämbetet vill i samverkan med Digisams medverkande institutioner, dvs. samtliga statliga kulturarvsinstitutioner, där också Kungl. biblioteket och Riksarkivet ingår,

[9] Tid för kultur (prop. 2009/10:3), s. 46–49.
[10] Riksantikvarieämbetet. Strategisk plan 2018–2020. Version 13 juni 2017.

bygga upp en nationell infrastruktur för informationsdigitalisering och digitalt bevarande av analogt material. En del av infrastrukturen är att man avser att skapa noder för informationsdigitalisering. I dessa noder bygger man upp kunskap och teknik för att ha en beredskap för att i framtiden kunna ta sig an informationsdigitalisering i stor skala. Digisams sekretariat har föreslagit att Digisam ska vara den organisation som utvecklar och förvaltar det övergripande ramverket.

En av dessa noder är Enheten för digitisering vid Riksarkivet. Det är ett centrum för informationsdigitalisering av kulturarvsmaterial och en nationell resurs för myndigheter och andra offentliga organisationer. Verksamheten är den största i sitt slag i Europa. En annan nod är Kungl. bibliotekets anläggning för storskalig digitalisering av ljud- och videoband samt smalfilm. Kungl. biblioteket och Riksarkivet samarbetar kring dessa anläggningar i syfte att uppnå kostnadseffektivitet genom att gemensamt nyttja befintliga teknikresurser och investeringar samt för att undvika uppbyggnad av parallella verksamheter.

Den bild som ges är att informationsdigitalisering av kulturarvsmaterial i stor skala är viktig för både forskning och samhällsutveckling. Initialt innebär en uppbyggnad av infrastruktur stora investeringar både i teknik och kompetens men teknikutvecklingen går fort och inom en snar framtid förutspås att t.ex. lagringskostnader för stora mängder data blir billigare.

I de synpunkter och förslag som lämnats med anledning av projektet på Riksarkivet finns det en utbredd uppfattning om att en generell massdigitalisering inte får blir ett självändamål samtidigt som nyttan, och därmed efterfrågan, uppstår först när materialet finns i digital form. Både kulturarvsmyndigheter och andra myndigheter förvaltar mycket stora analoga informationsmängder och respondenterna ifrågasätter nyttan med att digitalisera den typen av material om den inte är frekvent efterfrågad.

Att myndigheter har goda förutsättningar för samarbete är en förutsättning för framgångsrik och resurseffektiv storskalig digitalisering. Det råder dock i dagsläget osäkerhet om i vilken form myndigheter som Kungl. biblioteket och Riksarkivet kan fortsätta sitt samarbete avseende storskalig digitalisering. Till följd av den s.k. Deponadomen[11] råder det oklarheter om lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska tillämpas när en statlig myndighet anlitar en

[11] Se Kammarrätten i Stockholms dom den 26 juni 2017 i mål nr 7355-16.

annan statlig myndighet som ingår i samma rättssubjekt, exempelvis för utförande av tjänster. Dessa oklarheter riskerar på sikt att bli ett hinder för uppbyggnaden av den struktur för samverkan, med bl.a. nationella digitaliseringsnoder, som Digisam och de medverkande institutionerna föreslagit.

14.4.2 Riksarkivets förslag

I ett underlag till Arkivutredningen föreslår Riksarkivet att myndigheten får en anslagsförstärkning för att väsentligt kunna öka tillgången till digitaliserat arkivmaterial i syfte att tillgodose samhällets behov av information för demokratisk insyn, innovation och högkvalitativ forskning. Riksarkivet föreslår att regeringen satsar medel för att väsentligt öka digitaliseringstakten av myndighetens totala bestånd. Förutom själva digitaliseringsinsatsen ingår också kostnader för att ordna, förteckna, redovisa och registrera arkivbestånden. Därtill bör medel avsättas för att täcka ökade långsiktiga lagringskostnader.

I det moderna informationssamhället finns en förväntan på att allt man vill ta del av ska vara lätt att få tag på. Tillgängligheten till informationen som finns i de svenska offentliga arkiven är ett grundläggande krav och genom att göra informationen digital blir den tillgänglig både för en bredare användargrupp och för nya användningsområden. Riksarkivet förvaltar information i form av kulturarvsdata och samhällsviktig information. Genom att tillgängliggöra den här typen av information digitalt förändras förutsättningarna drastiskt för demokratisk insyn, innovation och högkvalitativ forskning. Det handlar också om rätten att ta del av beslut som påverkat det svenska samhället och dess medborgare, inte minst handlar det om enskilda personers rätt att ta del av information som handlar om dem själva.

Delar av den information som finns hos Riksarkivet är sådana uppgifter som har definierats som grunddata och som därmed bör omfattas av de gemensamma principerna för standardiserade grunddata. På så sätt kan man effektivisera arbetsprocesserna och säkerställa informationssäkerheten inom den offentliga förvaltningen och uppnå stora samhällsekonomiska vinster. Kunskapsproduktion och forskning gynnas när information blir lättare att hitta, samla och strukturera.

Av Riksarkivets totala bestånd om cirka 800 000 hyllmeter pappershandlingar, varav cirka 30 miljoner fotografier, och över fem miljoner kartor och ritningar, är i dag cirka fem procent digitaliserat. Det motsvarar drygt 200 miljoner digitalt avbildade arkivhandlingar. Riksarkivet framhåller i sitt underlag att digitaliseringsinsatser leder till effektivitet, rättssäkerhet och stor nytta för många inblandade över tid.

14.4.3 Kostnader för att långtidsbevara digital information

Som antyds i Riksarkivets förslag finns också kraftigt ökade kostnader för långtidslagring av digital information. Det är en aspekt av den kostnadsutveckling som beskrivs i kapitel 13. För att komplettera analysen av de ekonomiska konsekvenserna har utredningen valt att också väga in Riksarkivets prognos för sådana kostnader.

Sedan 1970-talet har Riksarkivet tagit emot leveranser av arkiv i digital form. Samtidigt har myndigheten byggt upp mycket stora mängder digital information genom interna digitaliseringsprojekt. Den digitala informationsmängden har vuxit mycket snabbt: 2004 var mängden egenproducerad digital information, dvs. digitala samlingar som tillkommit genom Riksarkivets digitalisering av eget analogt material, omkring 50 terabyte (TB) och 2014 hade mängden ökat till över 2 000 TB. Med en oförändrad takt i tillflödet av digital information och av informationsdigitalisering av egna samlingar, beräknas informationsmängden år 2023 uppgå till cirka 9 petabyte (PB). I detta ingår inte datamängderna avseende analoga audiovisuella medier.[12]

I dagsläget uppgår den totala mängden digital arkivinformation till cirka 2,97 PB, varav merparten utgörs av de cirka 209 miljoner egenproducerade digitala bilder som finns i Riksarkivets bildlager.[13] Av dessa är 66,5 miljoner tillgängliga på internet. Dagens lagringslösningar kräver dessutom kontinuerlig migrering av informationen för att den ska kunna bevaras över tid, och den totala informationsmängden, bilder inkluderat, är cirka 5,9 PB.

Riksarkivet beräknar att mängden data kommer att öka med drygt 460 TB årligen. Utöver leveranser av digitala arkiv beror ökningen dels på att Riksarkivet digitaliserar egna handlingar av tillhandahållande- och bevarandeskäl, dels på att myndigheten genomför en

[12] Med analoga audiovisuella medier avses t.ex. äldre videoinspelningar på VHS-band.
[13] Som en jämförelse kan nämnas att Kungl. bibliotekets digitala samlingar i dagsläget uppgår till cirka 30 PB, motsvarande cirka 250 000 normala hårddiskar.

vårdinsats för analogt audiovisuellt material, för att sådant material ska kunna bevaras för framtiden. Den växande mängden mottaget digitalt material och dess komplexitet innebär ökade krav på Riksarkivets resurser för beredning, bevarande och förvaltning.

Den årliga kostnaden för det digitala bevarandet inom Riksarkivet är beräknad på den totala mängden digital information (4,8 PB) och uppgår till cirka 9 ,6 miljoner kronor per år. (Beräkningen är gjord utifrån att det kostar cirka två kronor per år att lagra en GB). Riksarkivet räknar med att kostnaderna för det långsiktiga bevarandet av den digitala informationen kommer att öka med omkring 400 000 kronor årligen. Till detta kommer även kostnaderna för att bevara digitaliserade audiovisuella handlingar – cirka 1,0 miljoner kronor per år.

Riksarkivet förslår därför i sitt budgetunderlag inför 2020 att myndigheten får en årlig höjning av förvaltningsanslaget med 3,1 miljoner kronor för bevarande av digital information. Kostnaderna avser personal, lagringsmedia, hård- och mjukvara samt löpande migrering av den digitala informationen. Därutöver tillkommer en begäran om en förstärkning av anslaget med 30 miljoner kronor fördelat över tre år för digitalisering av analoga ljud- och videoupptagningar.

14.4.4 Massdigitalisering i Finland och Norge

Sommaren 2017 inledde det finska riksarkivet ett planeringsprojekt för massdigitalisering av material från den offentliga förvaltningen[14]. Projektet genomförs med stöd från EU och Europeiska regionala utvecklingsfonden och syftar till att kartlägga volymerna av och egenskaperna hos det material som finns inom statsförvaltningen och det som överförs från statsförvaltningen och kommunerna till de nya landskapen.[15] Projektet ska också planera för genomförandet av massdigitalisering och utreda vilka tekniker som ska tillämpas, samt utarbeta kostnads- och nyttokalkyler över massdigitaliseringen.

De statliga och kommunala organisationerna har cirka 200 000 hyllmeter material i pappersform. Målet med massdigitaliseringen är att avsevärt påskynda övergången till en helt digital verksamhetsmiljö och arkivering.

[14] Webbplatsen för finska Riksarkivet i oktober 2019.
[15] Finlands landskap är sedan 2010, då länen avskaffades, den högsta nivån i Finlands administrativa indelning.

Finska riksarkivet har som mål att utarbeta en färdplan för hur pappersarkiv inom statsförvaltningen i framtiden ska överföras till digitalt format. Färdplanen gäller också kommunalt material som kommer att överföras till landskapen.

Utgångspunkten är att inga pappersarkiv inom statsförvaltningen ska överföras till Riksarkivet i pappersform, utan först digitaliseras och överföras i digitalt format. Samtidigt destrueras största delen av pappersmaterialet. Motsvarande principer gäller för material som överförs från kommunerna till landskapen.

I Norge satsar staten stora resurser för att göra kulturarvet digitalt tillgängligt. Från 2020 tillförs det norska nationalbiblioteket, Nasjonalbiblioteket, ett permanent verksamhetstillskott på 87 miljoner norska kronor för att inrätta 70 nya tjänster vid den befintliga anläggningen i Mo i Rana i syfte att i stor skala digitalisera kulturarvssektorns samlingar[16]. Det är den i särklass största satsningen på massdigitalisering av kulturarvsmaterial också med internationella mått mätt och syftar till att hela det norska kulturarvet ska bli tillgängligt digitalt.

I den norska statsbudgeten för 2020 föreslås vidare att det norska Arkivverket få ett ökat anslag med 35 miljoner norska kronor årligen i fyra år[17]. 20 miljoner norska kronor årligen ska gå till utveckling av Digitalarkivet och 15 miljoner norska kronor till arbetet med digitalt långtidsbevarande. I tillägg till detta får Arkivverket också en höjning av ramanslaget med 5 miljoner norska kronor från 2020 för att kompensera ökade kostnader för it-infrastruktur.

14.4.5 Nationell stödfunktion för massdigitalisering

Några av de intressenter som lämnat synpunkter till Arkivutredningen efterlyser en samordnad nationell stödfunktion på Riksarkivet. Denna funktion skulle t.ex. ge stöd inför informationsdigitalisering genom kompetenta medarbetare och teknisk utrustning. Behovet anses vara särskilt stort för skrymmande handlingstyper, t.ex. kartor och ritningar. En stödfunktion skulle också vara till nytta för mindre och mellanstora kommuner samt för arkivinstitutioner som inte har de investeringsresurser eller kunskaper som krävs. Till-

[16] Webbplatsen för norska Nasjonalbiblioteket i oktober 2019.
[17] Webbplatsen för norska Arkivverket i oktober 2019.

gången till teknisk utrustning till rimlig kostnad för att digitalisera äldre ljudfiler och filmer skulle underlätta för många mindre arkivinstitutioner. En nationell samordning av kostnadseffektiva tjänster för informationsdigitalisering ses också som nödvändigt för att undvika en oreglerad gallring av framför allt mikrofilmade arkiv, eftersom en fullständig digitalisering på många håll inte är ekonomiskt genomförbar. Satsningen skulle även kunna komma enskilda arkiv till del. Andra intressenter har dock framhållit att en nationell stödfunktion snarare borde kunna skapas genom att tilldela Digisam ett mer operativt uppdrag.

14.5 Utredningens bedömningar och förslag

Under utredningens arbete med de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter, av övergången till digital informationsförvaltning, har frågan växt till att handla om en mångfald konsekvenser av digitaliseringen för hela arkivsektorn. Det handlar om behovet av ett proaktivt arbetssätt i offentliga förvaltningar, om behovet av en nationell stödfunktion och ett kompetenslyft, samt behovet av en normering och styrning från statens sida. Det handlar också om att identifiera behovet av kunskap, teknik och ekonomiska resurser för att genomföra massdigitalisering av kulturarvet i stor skala på nationell nivå. Flera av de nämnda frågorna har behandlats i tidigare kapitel. Utredningens bedömningar och förslag i det här kapitlet avser ekonomiska konsekvenser för arkivsektorn av förvaltningens digitalisering, behovet av ett kompetenslyft och massdigitalisering av kulturarvet.

14.5.1 Ekonomiska konsekvenser av förvaltningens digitalisering

Förslag: Riksarkivet ska bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna av den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer. För att hantera den nya uppgiften tillförs Riksarkivet 4 miljoner kronor.

Som framgår av redovisningen i det här kapitlet handlar de ekonomiska konsekvenserna av digitaliseringen om olika typer av kostnader. Projektet med Riksarkivet omfattar myndighetens beräknade investerings- och förvaltningskostnader på 7–12 års sikt. Därutöver har myndigheten kostnader för att långtidsbevara digital information. Bilden påverkas även av att Riksarkivet långt ifrån är ensamt om dessa ekonomiska behov. Landets samtliga offentliga arkivbildare och arkivmyndigheter står inför samma typ av kostnader.

Utvecklingen som informationsstyrningen i offentlig verksamhet genomgått de senaste 20 åren är enorm och den fortsätter med ny teknik, gigantiska informationsmängder att hantera samt krav på tillgänglighet från allmänheten och myndigheter sinsemellan. Aldrig tidigare har så mycket information funnits att tillgå. I viss mån är den beskrivna kostnadsbilden därför ofrånkomlig. Det går exempelvis inte att välja bort en teknisk lösning som gör det möjligt att ta emot och bevara digitala leveranser från arkivbildare. Det är samtidigt angeläget att ställa de ökade kostnader som följer av digitaliseringen mot de lägre kostnader som också kan bli resultatet, t.ex. när det gäller minskade behov av nya arkivdepåer. Övergången till digitala processer förväntas även leda till effektiviseringar som kan användas till att finansiera ökade kostnader för arkivhanteringen.

Analysen ovan visar samtidigt att det finns betydande svårigheter att beräkna faktiska kostnader. Till en del handlar svårigheterna om att framtiden alltid är svår att förutse, bl.a. för att teknik och andra förutsättningar förändras och om att det inte finns ett gemensamt ramverk för att identifiera och beräkna relevanta kostnader. Utredningen väljer därför att inte ange ett eller flera konkreta belopp. Mot bakgrund av de osäkerheter som finns i de beräkningar som är gjorda finns det uppenbara risker att sådana bedömningar leder fel. Utredningen föreslår i stället att Riksarkivet ska få som uppgift att bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna för den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer. Den nya uppgiften för Riksarkivet ska komma till uttryck i myndighetens instruktion. För att bygga upp en ny verksamhet kring den nya uppgiften föreslås Riksarkivet tillföras 4 miljoner kronor årligen.

14.5.2 En samordnad nationell plan för fortbildning

Förslag: Riksarkivet får i uppdrag att ta fram en nationell fortbildningsplan för yrkesverksamma arkivarier. Uppdraget ska utföras i samarbete med de sex universitet och högskolor som bedriver arkivutbildning, Sveriges kommuner och landsting och berörda personalorganisationer.

Arkivmyndigheterna efterfrågar arkivarier med kompetens och erfarenhet av att ta emot, hantera, förvalta, tillhandahålla och tillgängliggöra digital information. Det kan handla om kunskap i tekniska frågor såsom lämpliga format och metoder för att handlingarna ska kunna läsas, förstås och användas på sikt. Det kan också handla om att anpassa verksamheterna tillhandahållande och tillgängliggörande för att tillgodose användarnas förväntningar. I dag finns det t.ex. helt andra möjligheter att både tillhandahålla och tillgängliggöra handlingar. Det kräver förståelse för vad man kan åstadkomma med olika tekniska lösningar.

Utredningen bedömer att det i första hand behövs en nationell fortbildningsplan av redan yrkesverksamma arkivarier för att kunna möta de ändrade villkor som den digitala transformationen innebär för både förvaltning, tillhandahållande och tillgängliggörande av information. Risken finns annars att arkivverksamheterna inte kan leva upp till de krav som ställs utifrån rättssäkerhet och inte heller ge tillgång till allmänna handlingar för allmänhet och forskare. Utredningen föreslår därför att Riksarkivet får i uppdrag att ta fram en nationell fortbildningsplan för yrkesverksamma arkivarier. Uppdraget ska utföras i samarbete med de sex universitet och högskolor som bedriver arkivutbildning, Sveriges kommuner och landsting och berörda personalorganisationer. Planen ska utformas med tydliga mål för när fortbildningen kan genomföras och hur den ska finansieras.

14.5.3 Ekonomiska konsekvenser av massdigitalisering på arkivområdet

Förslag: Riksarkivet får i uppdrag att ta fram underlag till regeringen för att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av massdigitalisering på arkivområdet. Myndigheten tillförs årligen 2 miljoner kronor för uppdraget under 2022–2023.

Utredningen bedömer att det i nuläget saknas underlag för att bedöma vilka kostnader en nationell satsning på massdigitalisering av kulturarvet inom arkivområdet skulle kunna medföra. För att skapa tillförlitliga underlag för regeringens beslut får Riksarkivet i uppdrag att inventera arkivbestånd och ta fram underlag med beräkningar av vad de ekonomiska konsekvenserna skulle bli. För att genomföra uppdraget föreslås Riksarkivet tillföras 2 miljoner kronor årligen under åren 2022–2023.

Arkivutredningen gör också bedömningen att Riksarkivets förslag om ökade resurser för att stärka den digitala informationsstrukturen bör bejakas.[18] Som framgår av kapitel 13 gör utredningen bedömningen att myndigheten behöver ett kraftigt förstärkt ramanslag för att bl.a. kunna öka tillgången till digitaliserat arkivmaterial i syfte att tillgodose samhällets behov av information för demokratisk insyn, innovation och högkvalitativ forskning. Bedömningen ligger i linje med den nya inriktningen på kulturarvspolitiken och de mål som formulerades 2016.[19] Förutom själva digitaliseringsinsatsen ingår också kostnader för att ordna, förteckna, redovisa och registrera arkivbestånden. Därtill bör medel avsättas för att täcka ökade långsiktiga lagringskostnader.

Det är vidare utredningens bedömning att det samarbete som sker mellan Riksarkivet och övriga kulturarvsmyndigheter inom ramen för Digisam, där man skapar noder för digitalisering, är ett kostnadseffektivt sätt att gemensamt nyttja befintliga teknikresurser och investeringar. Riksarkivet utvecklar enligt ett särskilt regeringsuppdrag från 2016 en av dessa noder vid Enheten för digitisering.[20] Verksamheten är numera den största i sitt slag i Europa och det är

[18] Riksarkivet. Dnr RA 04-2017/05870.
[19] Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116).
[20] Ku2015/02965/LS.

viktigt att Riksarkivet kan fortsätta utveckla Enheten för digitisering som resurs och tilldelas anslag i enlighet med den återrapportering som lämnades till regeringen 2016.[21]

[21] Riksarkivet. Dnr RA 04-2017/05870.

15 Informationsspridning om arkivområdet

15.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven utreda behovet av insamling av statistikuppgifter på arkivområdet och bedöma om statistiken bör utgöra officiell statistik. Vid behov ska utredaren lämna förslag på vilka uppgifter som bör samlas in och utifrån en analys av förutsättningarna lämna förslag på vilken myndighet som bör ansvara för statistiken.

Enligt direktiven samlas det inte in och publiceras någon statistik för arkivområdet. Den statistik som samlas in om digitaliseringen inom kulturarvsområdet är därför svår att sammanställa för arkiv-, biblioteks- och museisektorerna. För att få reda på vilka data som behövs för att kunna följa upp och utveckla verksamheter krävs att relevanta indikatorer och nyckeltal identifieras. Bristen på arkivstatistik kan, enligt direktiven, innebära att det kan vara svårt att skapa sig en bild av hur stor den framtida arkivtillväxten kan förväntas bli, både analogt och digitalt.

15.2 Metod, användningsområden och målgrupper

Den information som sprids om olika samhällssektorer bygger ofta på statistiska analyser av kvantitativa data. Antal, trender, andelar, medelvärden och korrelationer är några av de mått som kan användas. Underlagen hämtas från redan insamlade register eller från särskilda enkätundersökningar. De kan i sin tur bygga på ett urval eller på en hel population. Vid enkätundersökningar genomförda i ett urval måste resultatet baseras på sannolikhetsbedömningar. Frågan är

då med vilken grad av säkerhet urvalet kan ligga till grund för slutsatser om den population urvalet hämtats från.

Informationen presenteras ofta i form av tabeller och diagram. Uppgiftslämnaren kan välja att överlåta till läsaren att plocka ut särskilt intressanta uppgifter men ofta kompletteras de kvantitativa måtten av att uppgiftslämnaren tolkar sina resultat och pekar på möjliga slutsatser. Det kan även finnas behov av informationsspridning inom flera olika användningsområden. Under utredningens arbete med de olika delarna av uppdraget har behovet av informationsspridning identifierats inom sex användningsområden, varav det i några fall redan finns upparbetade system. En fråga i det sammanhanget är vilka målgrupper som kan förväntas använda olika typer av information.

En viktig målgrupp är det politiska systemet. Därmed avses departementen i Regeringskansliet, riksdagens utskott, företrädare för den kommunala respektive regionala sektorn, länsstyrelser, Riksrevisionen och angränsande myndigheter. En annan central målgrupp är den egna arkivsektorn, dvs. anställda på den statliga arkivmyndigheten och på kommunala arkivmyndigheter, företrädare för intresseorganisationer, arkivutbildningar, civilsamhället och andra ideella krafter i den enskilda arkivsektorn. En tredje målgrupp utgörs av dem som inte är knutna till arkivsektorn men som av privata eller professionella skäl är intresserade av verksamheten. Dit hör allmänheten, forskarsamhället och massmedia.

Nedan redovisas de sex användningsområden där det enligt utredningen finns behov av informationsspridning om arkivområdet. För varje område anges vilka typer av uppgifter informationen behöver bygga på samt de målgrupper som bör ha störst intresse av respektive information.

– *Uppföljning av arkivmyndigheter och arkivinstitutioner*

Kostnader och prestationer i relation till arkivmyndighetens eller arkivinstitutionens uppdrag. Används för egen och uppdragsgivarens planering. Finns i dag i form av årsredovisningar och annan återrapportering.

Målgrupp: Det politiska systemet och den egna sektorn.

– *Överblick och sökbarhet i arkivsektorn*

Informationssystem med register och sökvägar för att underlätta efterforskningar i arkiven. Finns i dag främst i form av den nationella arkivdatabasen (NAD).

Målgrupp: Den egna sektorn, allmänheten, forskarsamhället och massmedia.

– *Arkivsektorns totala omfattning*

Sektorns fysiska volymer och digitala lagringsbehov. Syftet är att ge en nationell lägesbild, med vissa möjligheter att bedöma sektorns utvecklingskurva. Saknas i dag.

Målgrupp: Det politiska systemet och den egna sektorn.

– *Arkivsektorns specifika förutsättningar*

Kan t.ex. handla om vilka slags handlingar som bevaras respektive gallras inom offentlig sektor, liksom om hur ofta arkivmyndigheterna genomför inspektioner. Saknas i dag.

Målgrupp: Det politiska systemet, den egna sektorn, allmänheten och forskarsamhället.

– *Jämförelser mellan arkivsektorn och andra sektorer*

Kan t.ex. avse bemanning, kompetensutveckling, lokalytor och tekniska resurser inom sektorerna för arkiv, bibliotek och museer (ABM). Saknas i huvudsak i dag.

Målgrupp: Det politiska systemet, egna sektorn, allmänheten och forskarsamhället.

– *Samhällsutgifter och medborgarnas vanor*

Skulle kunna omfatta uppgifter om samhällets arkivutgifter och medborgarnas arkivvanor. Finns delvis i dag.

Målgrupp: Det politiska systemet och egna sektorn.

Frågor för utredningen är vilka användningsområden för arkivstatistik, utöver de redan tillgodosedda, det finns behov av. Vilken omfattning ska materialinsamlingen i så fall ha, vilken myndighet ska vara ansvarig för informationsspridningen och vilken grad av frivillighet eller lagstadgad plikt ska gälla för verksamheten. Det kan också diskuteras om det finns anledning att förtydliga eller utveckla de befintliga system som finns för informationsspridning om arkivområdet.

15.3 Riksarkivets nuvarande informationsspridning

De båda första användningsområdena för informationsspridning om arkivområdet avser sådana uppgifter som Riksarkivet redan samlar in och sprider information om. Det handlar dels om uppgifter som lämnas inom ramen för myndighetens årliga återrapportering av sitt uppdrag till regeringen, dels om att myndigheten förvaltar den nationella arkivdatabasen (NAD).

15.3.1 Myndighetens återrapportering

Myndigheter ska senast den 22 februari varje år lämna en årsredovisning till regeringen avseende det senast avslutade räkenskapsåret. Årsredovisningen ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter.[1] Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling.[2]

När Riksarkivet redovisar sin verksamhet i årsredovisningen för 2018 sker det med utgångspunkt från att kärnverksamheten varit indelad i nio verksamhetsgrenar: 1) normera och främja informationshantering i offentlig sektor, 2) utöva tillsyn, 3) främja informationshantering i enskild sektor, 4) hantera leveranser och förvärv, 5) bevara mottagna arkiv, 6) digitalt tillgängliggöra arkivinformation, 7) främja kunskap om mottagna arkiv, 8) tillhandahålla i läsesal och 9) besvara

[1] 2 kap. 1 och 4 §§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
[2] 3 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

förfrågningar. Redovisningen avser bl.a. hur verksamhetens kostnader fördelas på respektive verksamhetsgren och hur dessa finansieras. Uppgifter som redovisas är t.ex. kostnader för inspektioner av statliga myndigheter, antal leveranser av statligt material och av enskilda arkiv, kostnader för att tillgängliggöra mottagna arkiv för vidareutnyttjande, antal forskarbesök och kostnader för att besvara förfrågningar. Uppgifterna redovisas för en treårsperiod.[3]

Myndigheternas årsredovisningar innehåller numera värdefull och systematisk information om respektive verksamhet. Riksarkivets årsredovisning innehåller exempelvis en mångfald av uppgifter med betydande relevans för det politiska systemet och för arkivsektorn. Inom ramen för kultursamverkansmodellen samlas det också in uppgifter om regionala verksamheter, där enskilda regionala arkivinstitutioner ingår.[4]

15.3.2 Den nationella arkivdatabasen

Den nationella arkivdatabasen (NAD) är ett informationssystem för det svenska arkivväsendet som har utvecklats av Riksarkivet.[5] NAD beskrivs som en vägvisare till var olika arkiv och samlingar förvaras och till vilken arkivinstitution man ska vända sig för att ta del av ett visst arkivmaterial. I systemet publiceras information om arkiv och samlingar hos Riksarkivet, kommun- och regionarkiv, folkrörelse- och föreningsarkiv, näringslivsarkiv, museer, bibliotek, m.fl. Systemet omfattar även ett adressregister till svenska arkivinstitutioner, en databas för historisk topografisk indelning samt en länk till en redogörelse för den lokala och regionala förvaltningens utveckling i Sverige.

I dagsläget omfattar systemet 177 arkivförande institutioner som redovisat information om närmare 225 000 arkivbestånd. Det motsvarar ungefär en tredjedel av det totala antalet institutioner. I adressregistret över landets arkivinstitutioner finns i dag 648 institutioner från arkiv-, musei-, biblioteks- och hembygdssektorerna. Riksarkivet beskriver hur man arbetar aktivt med att sprida kunskap om NAD samt för att öka antalet medverkande arkivinstitutioner och andra som förvarar arkiv. Enligt myndigheten kommer det dock att krävas fler insatser för att öka antalet medverkande institutioner.

---

[3] Årsredovisning 2018 för Riksarkivet.
[4] Kulturrådet. Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2016–2017.
[5] Informationen om NAD är hämtad från Riksarkivets skrivelse Nationell arkivdatabas, NAD.

Genom enkätundersökningar har Riksarkivet identifierat de viktigaste anledningarna till att arkivinstitutioner, bibliotek, museer och andra inte redovisar uppgifter om sina arkiv i NAD. Den vanligaste anledningen är resursbrist. Bristande registerkvalitet anförs också, ofta kopplad till frågan om begränsade resurser. Det är en arbetsintensiv uppgift att registrera metadata i digitala arkivredovisningsprogram. För mindre institutioner kan det enligt Riksarkivets undersökningar vara ett problem att överhuvudtaget finansiera den nödvändiga programvaran. Vissa institutioner begränsas också av att de har utvecklat egna system som inte är anpassade till de internationella arkivstandarder som används i NAD.

Enligt Riksarkivet är NAD av central betydelse för tillgängligheten och möjligheten att söka arkivinformation från olika sektorer. En effektiv informationsförsörjning förutsätter att det går att få en överblick över vilka informationsresurser som finns i samhället. Myndigheten föreslår därför en ny bestämmelse i arkivlagen om att all offentlig arkivinformation ska redovisas i ett nationellt informationssystem för arkivväsendet. Vidare föreslås en ny bestämmelse i arkivförordningen som skulle ge Riksarkivet rätt att föreskriva om tillämpningsbestämmelser, t.ex. hur metadata om arkiven ska redovisas.

Riksarkivet föreslår också att staten ska tillföra särskilda ekonomiska resurser som myndigheten kan fördela till aktörer inom den enskilda sektorn, såväl arkivinstitutioner och arkivbildare som t.ex. riksorganisationer och företag, för att dessa ska kunna ansluta sig till NAD. Statsbidrag skulle t.ex. kunna lämnas för inköp av programvara och för att finansiera den bemanning som behövs för registrering av uppgifter i det nationella systemet. Det skulle göra det möjligt för mindre aktörer att nå ut med information om sina arkiv. Riksarkivet föreslår vidare att myndigheten ska få särskilda resurser engångsvis för den tekniska utvecklingen och förvaltningen av NAD. Syftet är att öka systemets användbarhet.

För att markera betydelsen av NAD bör det enligt Riksarkivet framgå av myndighetens instruktion att det ska finnas ett informationssystem för arkivväsendet. En jämförelse görs med Kungl. biblioteket och Riksantikvarieämbetet. Enligt instruktionen för Kungl. biblioteket ska man tillhandahålla informationssystem och verka för utveckling och samordning av digitala tjänster inom det allmänna biblioteks-

väsendet.[6] Riksantikvarieämbetet ska enligt sin instruktion förvalta nationella databaser för kulturhistorisk information.[7] Båda myndigheterna har därmed stöd i sina instruktioner för de informationssystem man har utvecklat inom respektive område, Libris på biblioteksområdet samt K-samsök och Kringla på det kulturhistoriska området.

Den information som hämtas från NAD har utan tvekan stor och positiv betydelse för arkivsektorn, för den intresserade allmänheten, för forskarsamhället och för massmedia. Under utredningens arbete med frågan har bl.a. företrädare för släktforskarrörelsen betonat vikten av NAD och av att fler arkivbildare och arkivinstitutioner uppmuntras att bidra med uppgifter till databasen.

15.4 Den officiella statistiken

Det faktum att det finns nationella databaser med information om biblioteks- och kulturarvsområdet utesluter inte att det också samlas officiell statistik om dessa områden. Det handlar om uppgifter som ligger till grund för bedömningar om respektive sektors omfattning, sektorspecifika förhållanden, jämförelser med andra sektorer samt samhällets utgifter för respektive sektor. Med andra ord sådana användningsområden för informationsspridning om arkivsektorn som det i dag saknas tillräckligt med underlag till.

För att avgöra frågan om huruvida arkivsektorn bör utgöra officiell statistik redovisar utredningen relevanta delar av systemet. Utgångspunkten är att det enligt lag ska finnas officiell statistik för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den officiella statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.[8]

15.4.1 Samhällssektorer och ämnesområden

Ramarna för den officiella statistikens innehåll bestäms av de samhällssektorer och ämnesområden som är angivna i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.[9] Det är med andra ord regeringen som fastställer dessa ramar. För närvarande omfattar den

[6] 3 § andra stycket förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket.
[7] 2 § 9 förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
[8] 3 § och 3 a § första stycket lagen (2001:99) om den officiella statistiken.
[9] 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

officiella statistiken 22 samhällssektorer, fördelade på åtta departement. Samhällssektorer är t.ex. Arbetsmarknad, Befolkning, Demokrati, Energi, Hälso- och sjukvård, Levnadsförhållanden, Offentlig ekonomi och Kultur och fritid.

Varje samhällssektor är indelad i flera ämnesområden. De 22 samhällssektorerna rymmer sammanlagt 108 ämnesområden. Varje samhällsområde omfattar i sin tur ett antal olika statistikprodukter som bygger på en än mer finförgrenad indelning. Statistikprodukterna är dock inte fastställda i förordningen. Vid en jämförelse av de många ämnesområdena går det att spåra en viss tendens bakom valet av ämnesområden. De handlar oftast om avgränsade ämnen inom hela eller delar av en samhällssektor. Miljösektorn omfattar t.ex. ämnena Avfall, Gödselmedel och kalk, Havs- och vattenmiljö och Utsläpp. Här avviker sektorn Kultur och fritid något genom en mer sektoriell ämnesindelning, i form av Bibliotek, Museer och Kulturmiljö.

15.4.2 Statistikansvariga myndigheter

Varje ämnesområde i den officiella statistiken har en ansvarig myndighet, vilket också fastställs av regeringen i bilagan till förordningen om den officiella statistiken.[10] För närvarande är de 108 ämnesområdena fördelade på 28 myndigheter. Det innebär att varje myndighet i genomsnitt ansvarar för knappt fyra ämnesområden, men variationen är stor. Ofta ansvarar samma myndighet för alla ämnesområden inom en samhällssektor. Det gäller t.ex. för Socialstyrelsen som ansvarar för all statistik inom Hälso- och sjukvård. I andra fall delar flera myndigheter på ansvaret för en samhällssektor. I Miljösektorn är ansvaret t.ex. delat mellan Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Av 2 § förordningen om den officiella statistiken framgår att en statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om något annat inte följer av ett särskilt beslut av regeringen. Verksamheten för framställning av statistik ska enligt 10 § vara organiserad så att den är avgränsad från myndighetens verksamhet i övrigt. Enligt 13 a § ska var och en av de statistikansvariga myndigheterna inom sitt statistikområde utvärdera

[10] 1 § andra stycket lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

den officiella statistikens kvalitet. Myndigheterna ska bl.a. också utan avgift offentliggöra och hålla statistiken tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.

SCB är ansvarig myndighet för att samordna systemet med den officiella statistiken.[11] Myndigheten ska verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna, ge råd och stöd till statistikansvariga myndigheter i principiella frågor om den officiella statistikens kvalitet och i frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. SCB ska vidare senast den 31 mars varje år lämna en rapport till regeringen om systemet för den officiella statistiken, föra en förteckning över statistikansvariga myndigheters statistikprodukter samt sammanställa en årlig publiceringsplan för den officiella statistiken.[12] Till stöd för sin samordningsroll har SCB ett råd för den officiella statistiken. I rådet ingår cheferna för tolv av totalt 28 statistikansvariga myndigheter. Myndighetschefen för SCB är ständig ordförande. I mars 2018 lämnade SCB sin första rapport om systemet för den officiella statistiken.[13]

15.4.3 Uppgiftslämnare

Både lagen om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om de skyldigheter som gäller för uppgiftslämnare inom systemet. Bestämmelserna riktar sig till näringsidkare, ägare till en fastighet där någon annan driver jordbruk, skogsbruk, eller trädgårdsodling eller håller djur, stiftelser och ideella föreningar samt kommuner, landsting[14] och kommunalförbund. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller inte förhållanden som ligger mer än tre år tillbaka i tiden.[15]

De statistikansvariga myndigheterna har också ett ansvar gentemot uppgiftslämnarna. Enligt förordningen ska den officiella statistiken samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt, står i proportion till användarnas behov och är en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna. De ansvariga myndigheterna ska

[11] 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.
[12] 2 § 5–9 förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.
[13] SCB. Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2018.
[14] Från den 1 januari 2020 kommer beteckningen landsting att bytas ut mot beteckningen region, se prop. 2018/19:162.
[15] 7 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

vidare i så stor utsträckning som möjligt använda uppgifter ur befintliga register.[16] Enligt 19 § första stycket lagen om den officiella statistiken ska personuppgifter gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål. Av 12 § första stycket förordningen om den officiella statistiken framgår att den ansvariga myndigheten innan gallring ska underrätta Riksarkivet.

15.4.4 Samhällssektorn Kultur och fritid

Kultur och fritid är en av 22 samhällssektorer i systemet för officiell statistik. Sektorn omfattar två departement, Kulturdepartementet och Utbildningsdepartementet, två myndigheter, Myndigheten för kulturanalys och Kungl. biblioteket, samt fem ämnesområden och lika många statistikprodukter. Tabell 15.1 sammanfattar vilka ämnesområden och statistikprodukter som ingår och hur de för närvarande är fördelade på de två myndigheterna.

Tabell 15.1 Ansvariga myndigheter inom sektorn Kultur och fritid

Ämnesområde	Statistikprodukt	Ansvarig myndighet
Bibliotek	Offentligt finansierade bibliotek	Kung. biblioteket
Kulturmiljövård	Kulturmiljöstatistik	Myndigheten för kulturanalys
Museer	Museer	Myndigheten för kulturanalys
Studieförbund	Studieförbundsstatistik	Myndigheten för kulturanalys
Samhällets kulturutgifter	Samhällets utgifter för kultur	Myndigheten för kulturanalys

Källa: SCB. Sveriges officiella statistik – årlig rapport 2018.

Tabellen visar att det bara är delar av det kulturpolitiska området som hittills omfattas av den officiella statistiken. För närvarande saknas t.ex. scenkonstområdet, bild- och formområdet, konstnärsområdet, arkivområdet och filmområdet. I budgetpropositionen för 2020 har regeringen dock föreslagit att film ska göras till ett nytt ämnesområde i systemet för officiell statistik.[17] Myndigheten för kulturanalys har vidare utvecklat en ny insamlingsplattform för statistik som täcker scenkonstområdet och bild- och formområdet.[18] Av tabellen framgår också att de olika ämnesområdena i den officiella

[16] 4 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
[17] Prop. 2019/20:1 utg.omr. 17, s. 32.
[18] Underlag från Myndigheten för kulturanalys den 9 november 2019.

statistiken inte är likformigt utformade. De fyra första avser sektorer inom kultur- och utbildningspolitiken, medan det sistnämnda ansvarsområdet avser en annan tematik – samhällets kulturutgifter – inom samtliga sektorer.

Myndigheten för kulturanalys är för närvarande ansvarig för fyra ämnesområden, medan Kungl. biblioteket är ansvarigt för ett. I budgetpropositionen för 2020 anges emellertid vissa förändringar i myndighetsansvaret. Regeringen bedömer att SCB bör ha det samlade ansvaret för officiell statistik inom folkbildningen.[19] Vidare föreslås att Myndigheten för kulturanalys ska vara ansvarig för den officiella statistiken på filmområdet.[20]

Av tabell 15.2 framgår de kostnader och årsverken som är kopplade till det nuvarande arbetet med den officiella statistiken på Kungl. biblioteket respektive Myndigheten för kulturanalys.

Tabell 15.2 Kostnad för officiell statistik om sektorn Kultur och fritid

Statistikansvarig myndighet	Kostnad	Årsverken
Kungl. biblioteket	1 300 000	0,9
Myndigheten för kulturanalys	3 300 000	2,0
Totalt	**4 600 000**	**2,9**

Källa: SCB. Sveriges officiella statistik – årlig rapport 2018.

För båda myndigheterna är uppgiften med den officiella statistiken en etablerad verksamhet på respektive myndighet. De kostnader som redovisas avser personal, inkl. overheadkostnader. Därtill kommer kostnader för uppdatering av programvaror och servrar. För det nya uppdraget att utveckla statistiken på filmområdet och för att allmänt utveckla statistiken på kulturområdet föreslår regeringen att Myndigheten för kulturanalys ska tillföras 2 miljoner kronor fr.o.m. 2020.[21] När man på biblioteksområdet skapade en samlad nationell statistik för offentligt finansierade bibliotek uppstod det högre kostnader initialt, innan verksamheten hade stabiliserats.[22]

Att föra till ytterligare ämnesområden inom sektorn Kultur och fritid är en möjlig väg för att inkludera arkivområdet i systemet för den officiella statistiken. Valet av ansvarig myndighet följer dock inte med automatik.

[19] Prop. 2019/20:1, utg.omr. 2, s. 105.
[20] Prop. 2019/20:1 utg.omr. 17, s. 32.
[21] a.a.
[22] Underlag från Kungl. biblioteket.

Den officiella statistiken om bibliotek

Kungl. biblioteket har sedan 2011 publicerat en samlad nationell biblioteksstatistik över de offentligt finansierade biblioteken i Sverige. I den undersökning som genomfördes 2018 tillfrågades 2 223 bibliotek.[23] Uppgiftslämnarna var folkbibliotek, skolbibliotek, sjukhusbibliotek, specialbibliotek, universitets- och högskolebibliotek och övriga bibliotek. Undersökningen genomfördes med en webbenkät och de lämnade uppgifterna finns publicerade i 1 065 webbrapporter/enkäter.

Statistiken innehåller uppgifter om utvecklingen av antalet bibliotek, bibliotekens lokalytor, tekniska resurser, antalet anställda, driftskostnaderna för fysiska medier respektive e-medier, beståndet av fysiska medier, utlåning och användning av bibliotekens fysiska medier, fysiska och virtuella besök, öppettider, titelbestånd av nationella minoritetsspråk och utländska språk, utbud för barn och unga, tillgänglighet för användare med funktionsvariationer samt omfattningen av organiserad undervisning på biblioteken.

Den officiella statistiken om museer

Myndigheten för Kulturanalys har sedan 2011 publicerat officiell statistik om museer. I undersökningen för 2018 tillfrågades 461 museer med minst en årsarbetskraft om att lämna uppgifter.[24] Uppgiftslämnarna var nationella statliga museer, övriga statliga museer, regionala och kommunala museer samt övriga museer. Undersökningen genomfördes med en webbenkät och svarsfrekvensen var cirka 80 procent.

Statistiken innehåller uppgifter om besöksutveckling, förekomsten av entréavgifter, antal utställningar, andra publika aktiviteter, antal årsarbetskrafter i verksamheten, totala intäkter och kostnader samt samlingarnas huvudsakliga inriktning, t.ex. bildkonst, arkeologi, naturhistoria, vetenskap och teknik, friluftsmuseum, ekomuseum och arbetslivsmuseum.

[23] Kungl. biblioteket. Bibliotek 2018. Offentligt finansierade bibliotek.
[24] Myndigheten för kulturanalys. Museer 2018. Kulturfakta 2019:1.

Samhällets utgifter och medborgarnas vanor

När Myndigheten för kulturanalys redovisar samhällets kulturutgifter som en del av den officiella statistiken omfattar det bl.a. kostnaderna för arkiv.[25] Myndigheten genomför även kulturvaneundersökningar bland vuxna och barn och unga, vilket är en uppdragsenlig insamling av uppgifter som ligger vid sidan den officiella statistiken. Materialinsamlingen för kulturvaneundersökningen sker genom den nationella SOM-undersökningen. Statistiken omfattar ett stort antal aktiviteter, däribland att gå på bibliotek. Däremot ingår inte besök på en arkivinstitution.[26]

15.4.5 Samhällsövergripande sektorer

Som framgått i tidigare kapitel kan Riksarkivets uppdrag och arkivpolitiken beskrivas som tudelad: en del som omfattar kulturarvsrelaterade frågor och en del som är inriktad på att styra och stödja myndigheternas arkivhantering. Den senare delen av verksamheten ligger nära det förvaltningspolitiska området i statsförvaltningen. I en diskussion om en officiell statistik på arkivområdet finns det därför skäl att även jämföra med andra delar av systemet med officiell statistik.

Bland de 22 samhällssektorerna finns det ingen specifik sektor för offentlig förvaltning men däremot finns det sektorer för bl.a. Demokrati, Nationalräkenskaper och Offentlig ekonomi. Det är sektorer som kan beskrivas som mer samhällsövergripande och som dessutom har det gemensamt att SCB är ansvarig statistikmyndighet för hela eller delar av respektive sektor. I tabell 15.3 redovisas de tre samhällssektorerna med exempel på ett ämnesområde och en statistikprodukt vardera.

[25] Myndigheten för kulturanalys. Samhällets utgifter för kultur 2017. Kulturfakta 2018:5.
[26] Myndigheten för kulturanalys. Kulturvanor i Sverige 1989–2018. Kulturfakta 2019:2.

Tabell 15.3 Officiell statistik om vissa samhällssektorer

Samhällssektor	Ämnesområde	Statistikprodukt
Demokrati	Allmänna val	Allmänna val, resultat
Nationalräkenskaper	Nationalräkenskaper	Offentliga förvaltningens budgetuppgifter, m.m.
Offentlig ekonomi	Finanser för den kommunala sektorn	Kvartalsutfall för kommuner och landsting

Källa: SCB. Sveriges officiella statistik – årlig rapport 2018.

Även om det inte finns en självklar plats för arkivfrågorna skulle det i princip vara möjligt att placera ämnesområdet under någon av de redovisade samhällssektorerna i tabellen, med SCB som ansvarig myndighet. Det skulle innebära en betoning på den förvaltningsorienterade delen av Riksarkivets uppdrag och arkivpolitiken.

15.5 Informationsspridning om arkiv i andra länder

Frågan om informationsspridning av uppgifter baserade på statistik om arkivområdet har också diskuterats och prövats i andra länder, inte minst i våra nordiska grannländer. Där utmärker sig Norge med en omfattande och väl utvecklad arkivstatistik.

15.5.1 Det norska exemplet

Norska Arkivverket samlar in, bearbetar och publicerar statistik om den offentligt finansierade arkivsektorn i landet. Syftet är att få en översiktlig bild av situationen för arkivsektorn i Norge och att kunna sätta mål för verksamheterna. Undersökningarna utförs som webbaserade enkätundersökningar och alla statliga och kommunala arkiv är enligt den norska arkivlagen ålagda att rapportera till Riksarkivaren. Uppgiftslämnarna var kommunala arkiv, statliga arkiv och arkiv på bibliotek och museer.[27]

Uppgifterna om kommunala arkiv inhämtas från alla landets kommuner. Enkäterna omfattar ett fyrtiotal frågor om arkivens kvalitet, ansvarsfördelning, förekomsten av en arkivplan, organisation, förvaltning, deponeringar, volymer, tekniska arkivsystem, m.m.[28] De statliga

[27] Webbplatsen för norska Arkivverket i maj 2018.
[28] Riksarkivarens undersøkelse for kommunale arkivtjenster 2016.

arkiven tillfrågas om fysiska och elektroniska arkiv, bl.a. antal hyllmeter och status på det fysiska materialet, gallringsplaner, vilket it-system som används, hur mycket fysiskt material som kan förväntas bli producerat innan en fullt elektronisk lösning är på plats och hur väl de olika systemen är anpassade till varandra.[29]

15.5.2 Europeiska och nordiska exempel

Eurostat ger sedan 2007 ut rapporter om ”Cultural statistics”. Den tredje undersökningen på det temat genomfördes 2016 och omfattar statistik och analyser avseende olika bakgrundsfaktorer som ålder, utbildningsnivå, typ av bostadsort, sysselsättning och upplevt välbefinnande samt deltagande i olika kulturrelaterade aktiviteter inom kulturella och kreativa näringar, deltagande i olika typer av kulturaktiviteter och användning av internet för kulturella syften och privat kulturkonsumtion. När Eurostat definierar arbeten i kultursektorn inkluderas konstnärer och artister, anställda på t.ex. bibliotek, arkiv och museer, personer som arbetar med film- och tv-produktion, musikförläggare och designers.[30]

Kulturanalys Norden genomförde 2017 en förstudie om kulturstatistik i Norden.[31] Förstudien gjordes per kulturområde, däribland arkivsektorn. Man redovisar förekomsten av riksarkiv, sysselsättningsgrad i sektorn, arkivens volym och tillväxt, gäster i arkivens läsesalar samt antalet skriftliga förfrågningar. Analysen bygger på uppgifter hämtade från berörda webbplatser och inte på intervjuer med företrädare för berörda institutioner. Förstudiens bedömning är att eftersom samtliga länder har Riksarkiv och de till antalet är få, samt att de använda variablerna är relativt tydliga så borde förutsättningarna vara goda för att kunna sammanställa jämförelser för de statliga arkivverksamheterna på nordisk nivå.

[29] Arkivverket: Kartleggning av fysisk og elektronisk arkivmateriale I statlig sector 2015. Rapport pr. 1.6.2015.
[30] Eurostat (2016). Culture statistics, 2016 edition.
[31] Kulturanalys Norden (2017). Kulturstatistik i Norden – en förstudie. Kulturanalys Norden är ett uppdrag från Nordiska ministerrådet till Myndigheten för kulturanalys.

15.6 Utredningens bedömningar och förslag

Några av de sammanlagt sex användningsområden för informationsspridning om arkivområdet som utredningen identifierade i avsnitt 15.2 är i princip tillgodosedda. Det innebär att det finns etablerade system för materialinsamling och informationsspridning på de områdena. Det hindrar dock inte att det finns behov av förtydligande åtgärder t.ex. när det gäller den nationella arkivdatabasen. För att uppnå syftet med samtliga användningsområden är det dessutom nödvändigt att bredda perspektiven till att också omfatta systemet för officiell statistik.

15.6.1 Ansvar för nationellt arkivinformationssystem

Förslag: Av Riksarkivets instruktion ska framgå att myndigheten ska tillhandahålla ett nationellt arkivinformationssystem och verka för en så bred anslutning som möjligt till systemet.

Den nationella arkivdatabasen (NAD) har utvecklats av Riksarkivet och många har vittnat om det stora värdet av den metadata om arkivbestånd, förteckningar, antal hyllmeter med arkivbestånd, m.m. som databasen innehåller. Det är uppgifter som efterfrågas inom arkivsektorn liksom av den intresserade allmänheten och av forskarsamhället. Liknande databaser finns inom andra samhällssektorer och de bekräftas då genom uttalade uppgifter i berörda myndigheters instruktioner. Utredningen föreslår därför att det av instruktionen för Riksarkivet ska framgå att myndigheten ska tillhandahålla ett nationellt informationssystem om arkiv, med vilket avses NAD, samt verka för en så bred anslutning som möjligt till systemet. Riksarkivet ska också kunna meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av den nya uppgiften. I det sammanhanget är det viktigt att inte samma krav på redovisning ställs för alla arkiv. För mindre arkiv bör det vara tillräckligt med en översiktlig beskrivning av beståndet.

Riksarkivet har påpekat behovet av att fler arkivinstitutioner och andra som förvarar arkiv medverkar och lämnar uppgifter till NAD. I dag är det cirka en tredjedel av det totala antalet arkivförande institutioner som deltar och ju fler som ansluter sig desto större värde får databasen. Riksarkivet pekar på två typer av åtgärder för att öka antalet leveranser. En åtgärd som föreslås är att det införs nya bestäm-

melser i arkivlagen och arkivförordningen som säger att all offentlig arkivinformation ska redovisas i ett nationellt informationssystem. En annan åtgärd som föreslås är att staten tillför ekonomiska resurser som ska användas för att underlätta för mindre och resurssvaga aktörer inom den enskilda arkivsektorn att lämna uppgifter till NAD.

Utredningen föreslår i kapitel 6 och 11 att det ska införas en bestämmelse i arkivlagen om att myndigheter och enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem. Insamlingen av uppgifter från den enskilda arkivsektorn bör därutöver bygga på frivillighet. Inte heller förordar utredningen att ett särskilt statsbidrag ska utformas för detta specifika ändamål.

Utöver myndigheterna omfattar utredningens förslag ett 30-tal enskilda arkivinstitutioner som är väletablerade med en aktiv verksamhet. Det är angeläget att NAD fortsätter att utvecklas och att deltagandet på olika sätt underlättas, inte minst för resurssvaga aktörer. I kapitel 10 föreslår utredningen att den statliga arkivmyndigheten ska ge råd och vägledning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor. För att hantera den nya uppgiften tillförs Riksarkivet 3 miljoner kronor. Inom den ramen bör även frågor och rådgivning om leveranser till NAD kunna hanteras.

15.6.2 Officiell statistik om arkivområdet

Förslag: Arkiv ska vara ett ämnesområde i den officiella statistiken, med Riksarkivet som ansvarig myndighet. Detta ska framgå av bilagan till förordningen om den officiella statistiken. Riksarkivet tillförs 3 miljoner kronor årligen under perioden 2022–2023 för uppbyggnad av systemet och 2 miljoner kronor fr.o.m. 2024 för den löpande verksamheten.

Bedömning: Den officiella statistiken inom sektorn Kultur och fritid bör på sikt ses över för att åstadkomma en mindre sektoriell och mer sektorsövergripande och tematisk informationsspridning.

För att tillgodose huvuddelen av de övriga identifierade användningsområdena för informationsspridning om arkivsektorn ligger systemet med officiell statistik nära till hands. Det är en etablerad och väl fun-

gerande ordning med deltagande från många samhällssektorer. Därigenom bör huvuddelen av den angelägna informationsspridning om arkivområdet som ännu saknas, kunna tillgodoses. Utredningen föreslår därför att arkiv ska tillföras som ett ämnesområde under samhällssektorn Kultur och fritid i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Utredningen har prövat om arkivområdet skulle kunna placeras under en annan mer förvaltningsinriktad samhällssektor men inte funnit ett alternativ som skulle passa bättre än det föreslagna alternativet i den nuvarande strukturen för officiell statistik.

Som framgår av avsnitt 15.4.2 är det den statistikansvariga myndigheten som beslutar om den officiella statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om något annat inte följer av ett särskilt beslut av regeringen. Det är med andra ord inte vare sig regeringens eller en statlig utrednings sak att föreskriva vilka frågor som ska ställas eller att bestämma omfattningen på materialinsamlingen. Utredningen väljer dock att beskriva hur de identifierade men ännu inte tillgodosedda behoven av informationsspridning om arkivområdet skulle kunna tillgodoses. Därefter redovisar utredningen sitt förslag till arkivansvarig myndighet och skälen för det.

Den officiella statistikens användningsområden

De identifierade men ännu inte tillgodosedda behoven av informationsspridning som den officiella statistiken bör kunna tillgodose handlar om arkivsektorns totala omfattning, arkivsektorns specifika förutsättningar och jämförelser med andra sektorer. Utredningen kommenterar även frågan om den officiella statistikens tematik.

Arkivsektorns totala omfattning

En tydlig brist i de underlag utredningen haft tillgång till är att det saknas samlade uppgifter om arkivens omfattning och tillväxt, såväl fysiska som digitala. Därmed saknas även möjligheter för arkivinstitutionerna att bedöma framtida leveranser. Som framgår av kapitel 14 skapar frånvaron av relevanta arkivvolymer en osäkerhet om sektorns framtida investeringsbehov i fråga om fysisk kapacitet, datalagring och framtida teknisk utveckling. För delar av den enskilda arkivsektorn saknas också en god överblick över vilka arkiv som finns, vilket ofta

är en förutsättning när olika typer av insatser planeras. Med en bred och samlad statistik, som redovisas i offentliga rapporter, kan arkivens synlighet och legitimitet i det politiska systemet också öka. Exempel på motsvarande uppgifter för andra delar av kulturområdet, för andra samhällssektorer och för arkivområdet i andra länder kan med fördel användas för att utveckla den officiella statistiken på det här området.

Arkivsektorns specifika förutsättningar

Varje samhällssektor har sina specifika förutsättningar som inte finns på samma sätt inom andra sektorer. Det specifika ligger ofta till grund för de regelverk och andra politiska insatser som övervägs eller genomförs i en sektor. På biblioteksområdet står t.ex. frågor om fria boklån och skolbibliotekens villkor i fokus. På museisidan väcker besöksutvecklingen och förekomsten av entréavgifter särskilt intresse. På motsvarande sätt finns det på arkivområdet specifika frågor som inte har sin direkta motsvarighet inom andra samhällssektorer. Ett angeläget användningsområde för officiell statistik gäller därför dessa för arkivområdet specifika förutsättningarna. Utredningen har t.ex. under sitt arbete noterat att det saknas en samlad bild av vad för slags brister arkivmyndigheterna uppmärksammar och vilka typer informationsmaterial som bevaras respektive gallras. Målgruppen för den typen av uppgifter är det politiska systemet, den egna arkivsektorn, allmänheten och forskarsamhället.

Jämförelser mellan arkivsektorn och andra sektorer

Andra förhållanden kan var mer relevanta för fler sektorer och därmed också möjliga att jämföra. Det skulle t.ex. kunna handla om bemanning på berörda myndigheter och institutioner, tekniska resurser och lokalytor. Målgruppen för den typen av uppgifter är densamma som ovan, dvs. det politiska systemet, den egna arkivsektorn, allmänheten och forskarsamhället. Ett sammanhang där en jämförande analys efterfrågats gäller de tre sektorer som utgör ABM. Frånvaron av relevant arkivstatistik att jämföra med statistiken på biblioteks- och museiområdena har framhållits som ett problem. Utredningen gör bedömningen att en officiell statistik på arkivområdet bör ta i beaktande att det finns andra sektorer som det bör vara relevant att göra jämförel-

ser med. Bibliotek och museer är sådana möjliga sektorer, men den ansvariga statistikmyndigheten bör sträva efter att jämföra arkivsektorn även med andra relevanta samhällssektorer.

Tematiken i offentlig statistik

I avsnitt 15.4.1 beskriver utredningen hur ramarna för den officiella statistikens innehåll bestäms av de samhällssektorer och ämnesområden som är angiva i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Vid en jämförelse mellan de många ämnesområdena går det att konstatera att sektorn Kultur och fritid avviker från flertalet övriga sektorer genom att i huvudsak ha en sektoriell indelning jämfört med en mer sektorsövergripande och tematisk indelning i andra sektorer. Utredningens förslag att lägga till arkiv som ett nytt ämnesområde under sektorn Kultur och fritid förstärker den sektoriella indelningen. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att föreslå en förändrad struktur av den officiella statistiken men bedömningen är att indelningen av samhällsområden under sektorn Kultur och fritid på sikt bör ses över för att åstadkomma en mindre sektoriell och mer sektorsövergripande och tematisk statistik och informationsspridning.

Statistikansvarig myndighet

För att avgöra frågan om lämplig statistikansvarig myndighet på arkivområdet har utredningen utgått från det faktum att Riksarkivets uppdrag och arkivpolitiken kan beskrivas som tudelad: en del som omfattar kulturarvsrelaterade frågor och en del som är inriktad på att styra och stödja myndigheternas arkivhantering. Den senare delen av verksamheten ligger nära det förvaltningspolitiska området i statsförvaltningen.

Utgångsläget är att Myndigheten för kulturanalys för närvarande är statistikansvarig myndighet för museer, kulturmiljövård, studieförbund och samhällets kulturutgifter. Enligt budgetpropositionen för 2020 kommer SCB att ta över ansvaret för officiell statistik inom folkbildningen och Myndigheten för kulturanalys kommer att bli statistikansvarig för filmområdet. Myndigheten för kulturanalys redovisar också sitt arbete med att utveckla statistiken på bl.a. scenkonstområdet, vilket också kan komma att bli en del av den officiella stati-

stiken. Därmed skulle Myndigheten för kulturanalys vara ansvarig för flera kultur- och kulturarvsområden. Samtidigt är SCB statistikansvarig myndighet för ämnesområden som vetter åt det förvaltningspolitiska området.

Båda är väl etablerade som statistikansvariga myndigheter och skulle sannolikt kunna påbörja ett uppdrag på arkivområdet relativt snart och till en relativt begränsad kostnad. Myndigheten för kulturanalys har i ett underlag till utredningen anmält att kostnaden för att under ett år bygga upp ett system för arkivstatistik är cirka 1,5 miljoner kronor och därefter skulle den löpande årliga kostnaden vara 1 miljon kronor.[32]

Efter att ha vägt argumenten för och emot olika lösningar föreslår utredningen att Riksarkivet ska vara statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken på arkivområdet, vilket ska fastställas i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Riksarkivet bedöms ha de bästa förutsättningarna att beställa och presentera statistik på det breda och tudelade arkivområdet. Med en renodlad kulturarvsuppgift för arkivpolitiken skulle Myndigheten för kulturanalys ha legat närmare till hands och med en renodlad förvaltningsorienterad uppgift hade SCB varit ett naturligt val. För den föreslagna lösningen talar även andra förslag som utredningen lägger, t.ex. att Riksarkivet ska få i uppgift att analysera omvärldsutvecklingen inom sitt ansvarsområde (se kapitel 9) och att Riksarkivet ska tillhandahålla ett nationellt arkivinformationssystem (se avsnitt 15.6.1). De tre uppgifterna bör leda till flera praktiska och innehållsliga samordningsmöjligheter.

Det står samtidigt klart att Riksarkivet behöver en viss inkörningsperiod för att kunna axla uppdraget som statistikansvarig myndighet. För att kunna bedöma omfattningen på startsträckan har utredningen inhämtat jämförande uppgifter från den process Kungl. biblioteket gick igenom 2014 när man lade om den officiella biblioteksstatistiken till en samlad nationell statistik för offentligt finansierade bibliotek. Ett första steg som Riksarkivet behöver genomföra är bl.a. samråd med berörda arkiv och med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Man behöver ha ett datasystem som klarar kraven på att samla in, administrera, bevara och visualisera resultaten på webben. I möjligaste mån bör man också följa internationella riktlinjer. För Kungl. biblioteket var startsträckan cirka ett och halvt år och under den tiden var kostnaderna högre än de är nu när verksamheten har stabiliserats.

[32] Underlag från Myndigheten för kulturanalys den 9 november 2019.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att Riksarkivet ska tillföras 3 miljoner kronor årligen under perioden 2022–2023 för uppbyggnad av systemet med officiell statistik på arkivområdet och 2 miljoner kronor fr.o.m. 2024 för den löpande verksamheten.

16 Konsekvenser av förslagen

Enligt direktiven ska de förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Förslagen ska vara i linje med de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU och åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser och analyser av förslagens kostnadseffektivitet. Förslagen ska även beskriva alternativa handlingsvägar. Där så är relevant ska även konsekvenser för jämställdhet, de nationella minoriteterna och andra viktiga perspektiv belysas.

16.1 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.[1] Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för bl.a. sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.[2]

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i be-

[1] 14 § kommittéförordningen (1998:1474).
[2] 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

tänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.[3] En konsekvensutredning ska bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.[4]

16.2 Utredningens förslag

Statens arkivpolitiska insatser är av tre slag. Det handlar för det första om regleringar i form av en arkivlag och en arkivförordning som riktar sig till den offentliga förvaltningen. För det andra handlar insatserna om myndighetsstyrningen av primärt den statliga arkivmyndigheten Riksarkivet. Det handlar för det tredje om statsbidrag till huvudsakligen regionala och nationella enskilda arkivinstitutioner. Direktiven är öppet formulerade och förutsätter inte att utredningen lämnar förslag om ändrade statliga insatser. Ny reglering, ny inriktning på myndighetsstyrningen eller ny utformning av statsbidragen ska motiveras av att de är nödvändiga för att lösa konkreta problem eller för att svara mot uttalade behov.

Med de förutsättningarna innebär förslagen i betänkandet att dagens reglering ska finnas kvar, om än med flera förtydliganden i en ny arkivlag och en ny arkivförordning. Likaså ska myndighetsstrukturen vara oförändrad, men med en tydligare ansvarsfördelning myndigheter emellan, en minskad detaljstyrning från statens sida samt med nya uppgifter och uppdrag för bl.a. Riksarkivet, i vissa fall kombinerat med ett högre statsanslag. Även det befintliga systemet för statsbidrag ska behållas, dock med ett tillskott av ekonomiska resurser och av en kompletterande bidragsform.

16.2.1 Ny arkivlag och ny arkivförordning

Förslagen till ny arkivlag och ny arkivförordning innehåller delvis ändringar som är av redaktionell karaktär utan nämnvärd saklig förändring. Andra ändringar är av större substantiell och principiell bety-

[3] 15 a § kommittéförordningen (1998:1474).
[4] 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

delse. Utredningens inriktning bakom de föreslagna bestämmelserna är att samförstånd, tydliga föreskrifter och en generös rådgivning ska prioriteras framför arkivmyndigheternas tillsyn och sanktioner.

Till de senare ändringarna hör förslaget till inledande bestämmelser i den nya arkivlagen. 1 § beskriver att lagens syfte är att trygga tillgången till allmänna handlingar, främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. Av 2 § framgår att arkiven är en del av kulturarvet. I 2 § sägs vidare att arkiven ska bevaras struktureras och förvaltas för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Till nyheterna hör också att arkivmyndigheter och enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel ska tillgängliggöra och främja användning av arkiven. Myndigheterna och nämnda enskilda arkivinstitutioner ska vidare lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationsystem. Arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för myndigheternas allmänna handlingar.

Den grundläggande principen i arkivlagen är att allmänna handlingar ska bevaras. Myndigheterna får dock under vissa omständigheter gallra allmänna handlingar. Arkivmyndigheterna får ett förtydligat och utvecklat rådgivningsansvar gentemot myndigheter, enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner. Riksarkivet får i sin instruktion uppgiften att i sin rådgivning ägna särskild uppmärksamhet åt urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna. Enligt ett nytt bemyndigande i arkivförordningen ska Sametinget samla kunskap om arkivbestånd som bildats och samlats av och för urfolket samerna och verka för att bestånden uppmärksammas och tillgängliggörs.

16.2.2 Ändrad myndighetsstyrning

I syfte att undvika överlappningar och att tydliggöra ansvarsfördelningen myndigheter emellan föreslår utredningen en reviderad bestämmelse i instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) som innebär att myndigheten ska samordna frågor om gemensamma standarder, format och specifikationer för den offentliga

förvaltningens informationsutbyte i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller en annan myndighet. Utredningen föreslår av samma skäl även att det ska tydliggöras i instruktionen för Riksarkivet att myndigheten ska tillhandahålla och förvalta förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) inom områden som är gemensamma för den offentliga förvaltningen. Riksarkivet ska även samordna framtagning av förvaltningsgemensamma specifikationer på andra informationsområden i den offentliga förvaltningen.

Utredningen föreslår vidare att Riksarkivets instruktion i linje med tillitsreformen inte längre ska peka ut landsarkiv som en del av myndighetens organisation eller var i landet myndigheten ska vara placerad. Det ska dock av instruktionen framgå att Riksarkivet ska bedriva verksamhet på de orter som motiveras av myndighetens uppgifter. Andra nya uppgifter i myndighetens instruktion handlar om att analysera omvärldsutvecklingen inom sitt ansvarsområde, tillhandahålla och förvalta ett arkivinformationssystem (NAD), att tillhandahålla, förvalta och samordna förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) samt bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna av den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer. Riksarkivet ska vidare få ansvaret för den officiella statistiken på arkivområdet.

Utredningen lämnar även flera förslag om tidsbegränsade uppdrag till Riksarkivet och andra myndigheter:

- Riksarkivet ska inventera arkivbestånden som förvaras hos de statliga myndigheterna,
- Riksarkivet ska i samråd med Ekonomistyrningsverket ta fram en modell för att beräkna de faktiska kostnaderna vid överlämnande av arkiv,
- Kungl. biblioteket ska i samverkan med Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Statens musikverk och Riksarkivet genomföra en nationell inventering av audiovisuellt material samt utreda förutsättningarna för ett genomförande av digitaliseringen av materialet,
- Sametinget ska utreda de grundläggande förutsättningarna för centrumlösningar med arkiv som bildats eller samlats in av och för urfolket samerna,

- Riksarkivet ska i samverkan med Institutet för språk och folkminnen och berörda nationella minoriteter utreda de grundläggande förutsättningarna för centrumlösningar med arkiv som bildats eller samlats in av och för judar, samer, sverigefinnar och tornedalingar,
- Riksarkivet ska ta fram en nationell fortbildningsplan för yrkesverksamma arkivarier, och
- Riksarkivet ska ta fram underlag till regeringen för att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av massdigitalisering på arkivområdet.

16.2.3 Tillskott i systemet för statsbidrag

Utredningen föreslår att de befintliga statsbidragen till regionala enskilda arkivinstitutioner respektive till nationella enskilda arkivinstitutioner och organisationer vardera ska tillföras ytterligare 10 miljoner kronor. Syftet är att skapa en större ekonomisk grundtrygghet för de enskilda arkivinstitutionerna och därtill ge dem en viss ersättning för omhändertagande av kulturhistoriskt värdefulla arkivbestånd utan ägare.

Vidare föreslås ett nytt statsbidrag för att stimulera tillkomsten av nya arkivcentrumlösningar inom en årlig anslagsram på 5 miljoner kronor. Berättigade att ansöka om bidraget ska vara huvudmännen för minst två arkivverksamheter. Det kan handla om olika kombinationer av kommunala myndigheter, enskilda arkivinstitutioner och institutioner eller föreningar med anknytning till arkivverksamhet. Statsbidraget ska lämnas i form av projektbidrag för insatser som syftar till att förbereda nya eller utveckla befintliga arkivcentrum. För att räknas som arkivcentrum ska parterna bedriva viss verksamhet gemensamt och ha gemensamma lokaler eller lokaler i anslutning till varandra.

16.3 Alternativa lösningar

Flera av utredningens förslag har föregåtts av prövningar av olika alternativ. Utredningen har valt bort alternativ som inte kunnat motiveras av konkreta problem eller som t.ex. riskerar leda till en för långtgående reglering av små och många gånger resurssvaga aktörer. Det förstnämnda exemplet gäller t.ex. tre kommunala myndigheter

med statliga arkivuppgifter. Där går det inte att påvisa tillräckliga problem för att motivera en omständlig och dyrbar förändring av organisationen. Det andra exemplet gäller förslaget att begränsa skyldigheten att lämna uppgifter till ett nationellt arkivinformationssystem och inte inkludera alla enskilda arkivinstitutioner.

Av motsvarande skäl föreslår inte utredningen att enskilda arkivbestånd av särskild samhällsviktig eller kulturell betydelse ska inordnas i arkivlagen eller att Riksarkivet ska få föreskriftsrätt över kommunala arkiv. Däremot föreslår utredningen, efter att ha prövat olika alternativ, att Riksarkivet ska få ansvaret för den officiella statistiken på arkivområdet.

16.4 Konsekvenser för staten

Flera av utredningens förslag till nya bestämmelser i arkivlagen och arkivförordningen avser förtydliganden av gällande förhållanden och bedöms därför inte medföra några avgörande förändringar i det praktiska arbetet och leder därmed inte heller till ökade kostnader för staten. Det gäller t.ex. förslagen om att myndigheter ska ta fram överlämnandeplaner och lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationsystem. Samtidigt är det rimligt att utgå från att tillhandahållandet av förvaltningsgemensamma specifikationer kommer att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter, vilket kan leda till ekonomiska besparingar i den offentliga förvaltningen.

När förslagen innebär att Riksarkivet eller annan myndighet ska tilldelas en ny uppgift i sin instruktion eller får ett omfattande nytt uppdrag finns det däremot skäl att överväga ett tillskott av ekonomiska resurser. Följande förslag innebär ökat förvaltningsanslag för Riksarkivet:

– 2 miljoner kronor fr.o.m. 2022 för att analysera omvärldsutvecklingen inom sitt ansvarsområde,
– 3 miljoner kronor fr.o.m. 2022 för ett nytt rådgivande ansvar gentemot enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner,
– 8 miljoner kronor fr.o.m. 2022 för att tillhandahålla, förvalta och samordna förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS),

- 4 miljoner kronor fr.o.m. 2022 för att bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna för den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer,
- 2 miljoner kronor årligen 2022–2023 för att inventera arkivbestånden som bevaras hos myndigheterna och utreda de ekonomiska, praktiska och tekniska förutsättningarna för massdigitalisering av pappersarkiv hos myndigheterna,
- 2 miljoner kronor årligen 2022–2023 för att ta fram underlag till regeringen för att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av massdigitalisering på arkivområdet, och
- 3 miljoner kronor årligen 2022–2023 för att bygga upp ett system med officiell statistik på arkivområdet. Därefter föreslås anslaget årligen vara 2 miljoner kronor.

Det motsvarar totalt en höjning av Riksarkivets förvaltningsanslag med 24 miljoner kronor fr.o.m. 2022, varav 5 miljoner kronor är tidsbegränsade till 2022–2023.

Sametinget föreslås få 2 miljoner kronor för ett nytt arkivansvar fr.o.m. 2022. Statsbidraget till regionala enskilda arkivinstitutioner föreslås samtidigt tillföras ytterligare 10 miljoner kronor. Lika mycket, 10 miljoner kronor, ska enligt utredningens förslag tillföras statsbidraget till nationella enskilda arkivinstitutioner och organisationer, medan den årliga budgetramen för det nya statsbidraget till arkivcentrumlösningar föreslås bli 5 miljoner kronor. Förslaget om en reviderad instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning bedöms inte få några ekonomiska eller administrativa konsekvenser.

Utredningens förslag om en delvis förändrad finansieringsmodell vid överlämnande av arkiv innebär att avgifterna ska motsvara full kostnadstäckning. Därmed tydliggörs vilka kostnader som uppstår hos Riksarkivet för det långsiktiga bevarandet, vården och tillhandahållandet av arkivhandlingarna. Avsikten är att dels få kontroll över kostnaderna, dels förhindra att kostnaderna ökar. Bedömningen är att statens kostnader inte kommer att öka med anledning av förslaget om ny finansieringsmodell.

Utredningens samlade förslag innebär att staten kostnader ökar med sammanlagt 51 miljoner kronor fr.o.m. 2022, varav 5 miljoner kronor är tidsbegränsade till 2022–2023. De ökade kostnaderna föreslås finansieras delvis genom en överföring av 2 miljoner kronor från

förvaltningsanslaget för DIGG fr.o.m. 2022, delvis genom omfördelningar inom utgiftsområde 17. Överföringen från förvaltningsanslaget för DIGG motsvarar knappt de högst 2,5 miljoner kronor som Riksarkivet kunde rekvirera från samma förvaltningsanslag under 2018 för uppdraget att arbeta med utveckling av förvaltningsgemensamma specifikationer (se kapitel 13).

16.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

När det gäller utredningens förslag om att kommuner bl.a. ska ta fram överlämnandeplaner och förslaget om ett nytt statsbidrag för att främja arkivcentrumlösningar är det viktigt att arbetet med planer och ansökningar underlättas genom att Riksarkivet tar fram tydliga föreskrifter och eventuella riktlinjer om vilka uppgifter som ska lämnas. Givet att arbetsinsatsen inte blir för omfattande bör de administrativa kostnaderna bli försumbara. Tillhandahållandet av utökad statlig rådgivning och förvaltningsgemensamma specifikationer kan också underlätta arkivverksamheten i kommuner och regioner.

Den rådgivningsuppuppgift för arkivmyndigheterna som föreslås införas kan innebära en viss utökning av rådgivningsverksamheten jämfört med i dag. I kommuner där arkivmyndigheter redan bedriver rådgivningsverksamhet bör förslaget dock inte innebära ökade arbetsinsatser. Avsikten är också att de arkivbildande myndigheternas arbete ska underlättas, vilket bör kunna innebära minskade kostnader vid framtida överlämnanden m.m.

16.6 Konsekvenser för den enskilda arkivsektorn

Eftersom arkiv som förvaras av enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner samt enskilda arkiv hos myndigheter är en del av kulturarvet, är det utredningens förslag att de ska omfattas av arkivlagen. Det handlar om en markering av den mångfacetterade enskilda arkivsektorns stora betydelse och innebär inte att staten ställer några villkor på verksamheterna eller på arkivbestånden. Sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel ska främja tillgången till kulturarvet, och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling, och tillgodose forskningens behov. De ska även lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkiv-

informationssystem (NAD). Bedömningen är att uppgiften att lämna uppgifter till NAD är en förhållandevis begränsad arbetsuppgift för berörda institutioner men med betydande positiva effekter för arkivsektorn som helhet.

Av Riksarkivets instruktion ska framgå att myndigheten ska tillhandahålla ett nationellt arkivinformationssystem och verka för en så bred anslutning som möjligt till systemet. Myndigheten bör dock inte ställa samma krav på redovisning för alla arkiv. För mindre arkiv bör det vara tillräckligt med en översiktlig beskrivning av beståndet. Riksarkivet får även ett nytt rådgivande ansvar gentemot enskilda arkivbildare och arkivinstitutioner. Befintliga statsbidrag till regionala enskilda arkivinstitutioner respektive nationella enskilda arkivinstitutioner och organisationer ska tillföras ytterligare medel och ett nytt statsbidrag till arkivcentrumlösningar ska införas.

Utredningens samlade förslag bedöms få positiva konsekvenser för den enskilda arkivsektorn.

16.7 Konsekvenser för urfolket samerna och de övriga nationella minoriteterna

Utredningens förslag bedöms få positiva konsekvenser vad gäller arkivsituationen för urfolket samerna och för de övriga nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Förslagen innebär att Sametinget får ett nytt arkivansvar, att Riksarkivet får ett rådgivningsansvar och att de grundläggande förutsättningarna för arkivcentrumlösningar ska utredas.

16.8 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag om att Riksarkivets instruktion inte längre ska peka ut landsarkiv som en del av myndighetens organisation eller var i landet myndigheten ska vara placerad innebär en mindre strikt reglering av den interna organisationen i Riksarkivet. Därmed ökar myndighetens möjligheter att göra omprioriteringar i verksamheten. Det är dock enligt utredningen fortsatt angeläget med en regional närvaro för den statliga arkivmyndigheten. Det ska därför av instruk-

tionen framgå att Riksarkivet ska bedriva verksamhet på de orter som motiveras av myndighetens uppgifter.

16.9 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

17 Författningskommentar

Riksdagen beslutade propositionen 2018/19:162 den 20 november 2019 som bl.a. innebär att ett antal lagar ändras genom att den nuvarande beteckningen landsting byts ut mot region. Förslaget till ändringen innebär också att fullmäktige i kommuner på regional nivå ska benämnas regionfullmäktige i författningarna och att styrelsen ska benämnas regionstyrelse. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. De lämnade författningsförslagen och förslagen till följdändringar bygger på de nya beteckningarna.

17.1 Förslaget till arkivlag

Förslaget till ny arkivlag innehåller några helt nya bestämmelser men är i övrigt lik 1990 års arkivlag. Den nya arkivlagen har försetts med såväl huvud- och mellanrubriker som underrubriker – rubriksättningen är således genomgående helt ny. I bilaga 2 och 3 finns jämförelsetabeller som visar vilka bestämmelser som motsvarar varandra i den nya arkivlagen och 1990 års arkivlag respektive i den nya arkivförordningen och 1991 års arkivförordning.

Grundtankarna i 1990 års arkivlag gäller även för den nu föreslagna lagen. För de bestämmelser som motsvaras av bestämmelser i 1990 års arkivlag och endast har ändrats redaktionellt och inte i sak, hänvisas till tidigare förarbeten för närmare kommentarer.

Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att
1. trygga tillgången till allmänna handlingar,
2. främja tillgången till kulturarvet, och
3. bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling.

Paragrafen anger syftet med lagen. Bestämmelsen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 7 och bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Av paragrafen framgår att lagen har flera syften. *Punkt 1* anger att tillgången till allmänna handlingar ska tryggas. Det ska finnas en särskild bestämmelse i en ny arkivlag eftersom arkiv är fundamentet för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas även sedan ett ärende eller liknande är avslutat.

Av *punkt 2* framgår att tillgången till kulturarvet ska främjas. Av 1990 års arkivlag framgår att myndigheternas arkiv är en del av (det nationella) kulturarvet. Av den föreslagna arkivlagens ändamålsparagraf framgår att arkiven är en del av kulturarvet. Ett främjande av tillgången till kulturarvet kan exempelvis vara att enskilda arkivinstitutioner, som får verksamhetsbidrag av statliga medel, ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem. På så sätt underlättas sökandet av arkivuppgifter vilket främjar tillgången till arkiven.

Bevarandet av såväl allmänna handlingar som kulturarvet utgör också en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Av *punkt 3* framgår att den föreslagna arkivlagen ska bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. Syftet tillgodoses bl.a. genom att lätt tillgänglig information ger välinformerade individer som i sin tur får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen.

De tre inledande syftena med lagen är således nära förknippade med varandra och varje syfte en förutsättning för de andra.

Ändamålen med arkiven

2 § *Arkiven är en del av kulturarvet.*
Arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose
1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov

Paragrafen anger ändamålen med arkiven. Bestämmelsen motsvarar till viss del 3 § tredje stycket 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 7 och bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3 och 5.4. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket har ingen motsvarighet i 1990 års lag. Av stycket framgår att arkiven är en del av kulturarvet. Bestämmelsen omfattar arkiv från alla arkivbildare. Även arkiv som bildats av enskilda arkivbildare ska vara en del av kulturarvet. De enskilda arkiven innehåller både handlingar om samhällsviktiga funktioner och handlingar som är viktiga ur ett kulturhistoriskt perspektiv. Genom att ange att arkiven är en del av kulturarvet understryks de enskilda arkivens betydelse och att de jämte de offentliga arkiven är en del av kulturarvet.

Av *andra stycket* framgår att arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose de särskilda ändamål som anges i 1–3.

Genom *andra stycket 1* – rätten att ta del av allmänna handlingar – finns en koppling till tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 1 § nämnda lag sägs att: ”Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar.” Denna rätt kan, exempelvis när det gäller handlingar i avslutade ärenden, tillgodoses endast genom att handlingarna finns bevarade. Om det inte finns några sådana handlingar bevarade reduceras betydelsen av tryckfrihetsförordningens bestämmelse högst väsentligt.

Genom *andra stycket 2* tillgodoses rättskipningens och förvaltningens behov av information. Det är exempelvis viktigt för både rättstillämpningen och förvaltningen att man kan gå tillbaka till äldre avgörande så att praxis blir likformig. Arkiven har också en viktig roll när det gäller tillhandhållande av arkivinformation i form av grunddata som i sin tur kan bidra till samhälls- och tjänsteutvecklingen. Förvaltningens arbete med bl.a. grunddata, vidareutnyttjande av hand-

lingar och öppna data innebär att allmänna handlingar kan användas av en mängd aktörer på många olika sätt

Andra stycket 3 avser att tillgodose forskningens behov. Här avses inte bara den akademiska forskningen utan också amatörforskning. Självklart kan bevarande för forskningens behov inte innebära ett totalt bevarande. Det måste bli fråga om ett rimligt avvägt bevarande.

Lagens tillämpningsområde

3 § *Denna lag gäller för*

1. myndigheternas och vissa andra organs arkiv, och

2. arkivmyndigheterna.

För sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel gäller 7 § andra stycket och 14 §.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen motsvarar delvis 1 § första stycket 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i avsnitt 10.3 och i kapitel 11. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5, 5.6 och 5.10. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.1.

Första stycket 1 och 2 är endast ändrade redaktionellt.

Andra stycket anger att vissa bestämmelser i lagen ska tillämpas på enskilda arkivinstitutioner som får verksamhetsbidrag av statliga medel. Bestämmelsen saknar motsvarighet i 1990 års lag. Det som avses är företrädesvis enskilda arkivinstitutioner som får bidrag i enlighet med förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet och förordningen (2007:1368) om statsbidrag till enskilda arkiv.

4 § *Bestämmelserna i 1, 2, 9–11 och 13 §§ ska tillämpas på statliga och kommunala beslutande församlingar.*

Bestämmelserna 1, 2, 9–11, 13 och 23–25 §§ ska tillämpas på

1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och

2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Paragrafen motsvarar 1 § andra och tredje stycket 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

5 § *Det som gäller för statliga myndigheters arkiv enligt denna lag ska gälla även för arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.*

Paragrafen motsvarar 2 § 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

6 § *Det som gäller för kommunala myndigheters arkiv enligt denna lag ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).*

Paragrafen motsvarar 2 a § 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

Tillgänglighet

7 § *Arkivmyndigheterna ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att uppfylla syftena i 1 § och ändamålen i 2 §.*

De enskilda arkivinstitutionerna i 3 § andra stycket ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att uppfylla syftena i 1 § 2 och 3 samt ändamålet i 2 § 3.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 11 och bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.6. Övervägandena finns i avsnitt 5.6. och avsnitt 11.7.1.

Av *första stycket* framgår att arkivmyndigheterna ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att trygga tillgången till allmänna handlingar, främja tillgången till kulturarvet och bidra till

det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. Arkivmyndigheternas tillgängliggörande ska också tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Arkivmyndigheternas tillgängliggörande av sina arkiv får sägas ingå i grunderna för en god myndighetsförvaltning. Bestämmelsen bör därför inte innebära någon utvidgning av arkivmyndigheternas nuvarande åliggande.

Av *andra stycket* framgår att de enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel på samma sätt ska tillgängliggöra och främja användningen av sina arkiv. De enskilda arkivinstitutionerna förvarar emellertid inte allmänna handlingar. Deras arkiv ska därför göras tillgängliga för att tillgodose tillgången till kulturarvet, bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling samt forskningens behov.

Genom tillgängliggörande och främjande av användningen av arkiven, såväl offentliga som enskilda, kan såväl syftena med den nya arkivlagen som ändamålen med arkiven tillgodoses.

Uttryck i lagen

8 § Uttrycken handling och allmän handling i denna lag har samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.7. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Vilka handlingar som är allmänna handlingar och när de blir allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Begreppen ska ha samma betydelse i den föreslagna arkivlagen som i tryckfrihetsförordningen.

Arkivbildningen och arkivförvaltningen

Myndigheternas arkiv

9 § En myndighets arkiv bildas av

1. de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, och

2. sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § första stycket 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 6. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.8.1. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1 och avsnitt 6.4.1.

Första stycket är endast ändrat redaktionellt. Bestämmelsen är inte ändrad i sak.

Andra stycket har anpassats till lydelsen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen men innebär ingen ändring i sak. En ändring gjordes i tryckfrihetsförordningen 2003, jfr förarbetena till ändringen, Offentlighetsprincipen och informationstekniken, prop. 2001/02:70. I stycket införs också en ny ordning avseende upptagningar för automatiserad behandling. Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår. Myndigheterna hanterar numera i allt större utsträckning uppgifter i gemensamma processer. Den myndighet som ansvarar för det aktuella informationssystemet avgör var en viss handling ska bilda arkiv.

Myndigheternas skyldigheter

10 § Varje myndighet ska svara för förvaltningen av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet med stöd av 23 eller 24 § har övertagit detta ansvar.

Myndigheten ska skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att vid

1. framställningen av handlingar använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras, och

2. registreringen av allmänna handlingar ta hänsyn till handlingarnas betydelse för en ändamålsenlig arkivförvaltning.

Detta gäller även om en allmän handling i stället hålls ordnad i enlighet med 5 kap. 1 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen motsvarar 4 och 5 §§ 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 6. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.8.2. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Första och *andra styckena* är endast ändrade redaktionellt och innebär ingen ändring i sak.

I *tredje stycket,* som inte har någon motsvarighet i 1990 års arkivlag, anges att bestämmelserna om en god arkivförvaltning ska gälla även när allmänna handlingar inte registrerats utan hålls ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats. Jfr förarbetena till sekretesslagen (1980:100), prop. 1979/80:2, s. 353 f.

11 § *Det ingår i arkivförvaltningen att myndigheten ska*

1. strukturera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och att myndigheten kan upprätthålla service, tillgänglighet och samverkan,

2. beskriva vilka slags handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är strukturerat,

3. upprätta en systematisk arkivförteckning,

4. skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,

5. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar,

6. ange hos vilken myndighet en handling ska bilda arkiv i de fall upptagningar för automatiserad behandling är tillgängliga för flera myndigheter, och

7. verkställa föreskriven gallring av allmänna handlingar.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 § 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 6. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.8.2. Övervägande finns i avsnitt 6.4.2.

I paragrafen har införts en *punkt 6*, som inte har någon motsvarighet i 1990 års arkivlag, där det sägs att en myndighet ska ange hos vilken myndighet en upptagning ska bilda arkiv, om upptagningen utgör allmän handling hos flera myndigheter som använder ett gemensamt informationssystem, jfr 11 § andra stycket.

12 § Det ingår i arkivförvaltningen att myndigheten efter samråd med arkivmyndigheten upprättar planer för återlämnande och överlämnande av hela eller delar av myndighetens arkiv till arkivmyndigheten.

Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 8. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

Myndigheterna ska efter samråd med arkivmyndigheten, den statliga eller den kommunala, upprätta planer för återlämnande och överlämnande av hela eller delar av myndighetens arkiv till arkivmyndigheten. När myndigheterna inte längre har behov av den information som finns i myndigheternas arkiv kan arkiven i stället överlämnas till arkivmyndigheten som ska svara för den långsiktiga förvaringen. Genom upprättande av överlämnandeplaner kan såväl arkivmyndigheterna som myndigheterna själva få kontinuitet och förutsebarhet för överlämnandet. I överlämnandeplanerna fastställs exempelvis vilka årgångar av informationen som ska överlämnas till arkivmyndigheten. Ett krav på att myndigheterna ska upprätta och inkomma med överlämnandeplaner till arkivmyndigheterna medför ett mer förebyggande arbetssätt och ger bättre möjligheter att få kontroll över överlämnandet. Ett överlämnande underlättas på så sätt för såväl arkivmyndigheterna som de arkivbildande myndigheterna själva. Överlämnandeplanerna kan också betraktas som ett led i arkivmyndigheternas bevarandeplanering, jfr 13 och 20 §§.

Bevarande och gallring

13 § Allmänna handlingar ska bevaras. Gallring är dock möjlig under förutsättning att hänsyn tas till att arkiven är en del av kulturavet och att de arkivhandlingar som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 2 §.

Om en annan lag, en förordning eller föreskrifter meddelade med stöd av riksdagsordningen innehåller någon bestämmelse om gallring av vissa allmänna handlingar som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Paragrafen motsvarar 10 § 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 7. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.1 och 7.11.2.

Av *första stycket* framgår att allmänna handlingar ska bevaras. Ett av de grundläggande ändamålen med arkiven är att allmänna handlingar ska bevaras för att trygga tillgången till allmänna handlingar, främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. Allmänna handlingar får emellertid gallras under vissa omständigheter. Gallring är av flera skäl en nödvändighet men det är viktigt att de handlingar som finns kvar efter gallringen kan tillgodose ändamålen med arkiven. Detta är en generell gallringsregel.

Av *andra stycket* framgår att det kan finnas bestämmelser om gallring i andra författningar. Arkivlagens gallringsbestämmelser är således subsidiära i förhållande till andra författningar. Särskilda gallringsbestämmelser finns exempelvis i s.k. registerförfattningar som omfattar vissa slags allmänna handlingar. Vanligtvis omfattar dessa gallringsregler integritetskänsliga uppgifter eller annat integritetskänsligt material. En reglering i registerförfattningarna, i stället för i arkivlagen, kan motiveras av att reglerna inom ett visst sakområde bör anpassas efter vad det speciella materialet kräver.

Ytterligare gallringsföreskrifter beslutas av arkivmyndigheterna. Av den föreslagna arkivlagen framgår det tydligt att myndigheterna ska följa det regelverk för bevarande och gallring som finns.

Myndigheternas och de enskilda arkivinstitutionernas rapporteringsskyldighet

14 § Myndigheterna och de enskilda arkivinstitutionerna i 3 § andra stycket ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem.

Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 6, kapitel 11 och avsnitt 5.10. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.5 och 11.7.1.

Paragrafen reglerar att myndigheterna och de enskilda arkivinstitutionerna i 3 § andra stycket ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem. Myndigheterna är redan i dag skyldiga att upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information

om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning. Myndigheterna ska också rapportera uppgifter till den nationella arkivdatabasen (NAD). NAD är ett informationssystem för det svenska arkivväsendet som har utvecklats av Riksarkivet. I systemet publiceras information om arkiv och samlingar hos Riksarkivet, kommun- och regionarkiv, folkrörelse- och föreningsarkiv, näringslivsarkiv, museer, bibliotek, m.fl. Systemet ger således information om var olika arkiv och samlingar förvaras och vart man ska vända sig för att ta del av ett visst arkivmaterial. Även de arkivinstitutioner som får verksamhetsbidrag av statliga medel ska leverera uppgifter till NAD.

Arkivinformationssystemet innehåller uppgifter som har en stor efterfrågan från flera håll: arkivsektorn, forskarsamhället, massmedia, släktforskarrörelsen, en intresserad allmänhet. Ett krav att lämna uppgifter till NAD kan därmed bidra ytterligare till en bra översikt.

Överlämnande av arkiv

Statliga arkiv

15 § Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

Om ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tas bort från bilagan till den lagen, ska organets arkivhandlingar från den verksamhet som anges i bilagan överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 § 1990 års arkivlag. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.11.1. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.1.

I *första* och *tredje styckena* har inga ändringar gjorts.

Andra stycket, som inte har någon motsvarighet i 1990 års lag, utgör endast ett förtydligande. Av de inledande tillämpningsbestämmelserna framgår att det som gäller för statliga myndigheters arkiv även ska gälla för sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till den lagen. De avsedda organen är i sig inte myndigheter. Vid tillämpningen av OSL jämställs de dock med myndigheter och offentlighetsprincipen gäller beträffande handlingar hos dessa organ i vissa verksamheter. Dessa verksamheter räknas upp i bilagan till OSL. Om ett sådant organ upphör och verksamheten inte förts över till en myndighet eller ett annat organ som omfattas av arkivlagen ska, i enlighet med vad som sägs i *första stycket*, arkiven överlämnas till den statliga arkivmyndigheten, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat. Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att samma ordning ska gälla om ett sådant organ tas bort från bilagan till OSL. I dessa fall kan organet finnas kvar men har tagits bort ur bilagan exempelvis på grund av att den verksamhet som anges i bilagan har upphört. Det är naturligt att arkivlagens regler gäller också för de arkiv som bildas i sådan verksamhet. Handlingarna i dessa verksamheter blir därmed konsekvent jämställda med allmänna handlingar. Genom att införa en särskild bestämmelse understryks vikten av att arkiven hos dessa organ tas om hand i enlighet med gällande regler.

16 § Utöver vad som följer av bestämmelserna i 13, 15, 23 och 24 §§ får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag eller föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller

2. ett enskilt beslut som har meddelats av regeringen.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Det finns särskilda bestämmelser om när riksdagen och dess myndigheter får avhända sig allmänna handlingar.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 12 § 1990 års arkivlag. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.2. Ändringarna är endast redaktionella och innebär ingen ändring i sak.

Kommunala arkiv

17 § *Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har beslutat något annat.*

I lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

Paragrafen motsvarar 14 § 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

18 § *Utöver vad som följer av bestämmelserna i 13, 17, 23 och 24 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av*

1. lag, eller

2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Paragrafen motsvarar 15 § 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

Arkivmyndigheterna och deras uppgifter

Vilka som är arkivmyndigheter

19 § *Arkivmyndigheter är*

1. den statliga arkivmyndigheten, och

2. de kommunala arkivmyndigheterna.

De kommunala arkivmyndigheterna är

1. kommunstyrelsen i en kommun om inte kommunfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse, och

2. regionstyrelsen i en region om inte regionfullmäktige har utsett en annan nämnd eller styrelse.

Paragrafen motsvarar 7 § första stycket och 8 § andra stycket 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak. Beträffande ändringen till beteckningen region, se prop. 2018/19:162.

Arkivmyndigheternas uppgifter

Bevarandeplanering

20 § Arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för myndigheternas allmänna handlingar.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 7. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.12.1. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.1.

Paragrafen reglerar arkivmyndigheternas skyldighet att upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för myndigheternas allmänna handlingar. Syftet med bevarandeplaneringen är att kunna hantera den växande mängden allmänna handlingar på ett mer effektivt sätt. Genom bevarandeplaneringen skaffar arkivmyndigheterna sig en överblick över de olika slags allmänna handlingar som myndigheterna hanterar och kan bidra med stöd i planeringen av vilka typer av handlingar som ska bevaras och på vilket sätt bevarandet ska ske.

Bevarandeplaneringen ger också underlag till prioriteringar för olika bevarandeåtgärder beroende på handlingarnas och uppgifternas syfte, funktion och användning.

Bevarandeplaneringen ska bygga på ett samarbete mellan myndigheterna och arkivmyndigheterna Vid upprättandet av bevarandeplaner kommer såväl arkivmyndigheterna som myndigheterna själva att skaffa sig en god bild av vilken typ av handlingar och uppgifter som ska finns hos myndigheten. En väl fungerande bevarandeplanering torde därmed kunna utgöra en bra grund för arbetet med planering av överlämnanden, vilket ingår i arkivförvaltningen, se 12 §.

Rådgivning

21 § Arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn.

Den statliga arkivmyndigheten ska även ge råd och vägledning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 9 och kapitel 10. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.12.2. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.5 och avsnitt 10.5.2.

För att myndigheternas arbete ska kunna underlättas, ska arkivmyndigheterna ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn. Detta framgår av paragrafens *första stycke*. Rådgivning ska förstås i vid bemärkelse, som aktiva stödinsatser i form av t.ex. vägledningar, handböcker, metodstöd, kurser, seminarier och konferenser. Rådgivningen inom den statliga förvaltningen utgör också ett viktigt komplement till de föreskrifter som den statliga arkivmyndigheten, Riksarkivet, beslutar och de riktlinjer och regler om arkivförvaltningen som finns i kommunerna och de nuvarande landstingskommunerna. Fr.o.m. den 1 januari 2020 betecknas landstingskommuner i stället regioner, se prop. 2018/19:162.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att den statliga arkivmyndigheten, Riksarkivet, ska ge råd och vägledning i arkivspecifika frågor till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner. Den statliga arkivmyndighetens rådgivningsuppdrag utvecklas således gentemot den enskilda arkivsektorn.

Tillsyn

22 § Arkivmyndigheterna ska i enlighet med 28 och 30 §§ utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Paragrafen motsvarar 7 § första stycket 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

Övertagande av arkiv

23 § En arkivmyndighet ska överta arkivmaterial i sådana fall som beskrivs i 15 och 17 §§.

Paragrafen motsvarar 9 § andra stycket 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

24 § En arkivmyndighet har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på grund av ett beslut från arkivmyndigheten.

Paragrafen motsvarar 9 § första stycket 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

25 § När en arkivmyndighet har övertagit arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten.

Paragrafen motsvarar 9 § tredje stycket 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

Mottagande av arkiv

26 § Den statliga arkivmyndigheten får ta emot arkivmaterial också från enskilda arkivbildare.

Paragrafen motsvarar 13 § 1990 års arkivlag. Ändringen är endast redaktionell och innebär ingen ändring i sak.

Särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala myndigheter

27 § Vissa kommunala myndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten.

Av 32 § första stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om vilka kommunala myndigheter som får fullgöra arkivuppgifter i enlighet med första stycket.

När en kommunal myndighet fullgör sådana uppgifter som avses i första stycket tillämpas vad som sägs i denna lag om den statliga arkivmyndigheten. Detta gäller inte i fråga om tillsyn. Av 32 § andra stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om vilken myndighet som ska utöva tillsyn.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 17 § 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 13. Bestämmelsen har delvis behandlats i avsnitt 13.5.4 och delvis i avsnitt 5.13. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.

Den tidigare beteckningen för de myndigheter som fullgör särskilda arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten, ändras till kommunala myndigheter.

Normgivningsbemyndigandet i den tidigare paragrafens första stycke är flyttat till nuvarande 32 § 1. Normgivningsbemyndigandet i den tidigare paragrafens tredje stycke är flyttat till 32 § 2.

Bestämmelsen är inte ändrad i sak.

Tillsyn

Den statliga arkivmyndighetens uppgifter

28 § *Den statliga arkivmyndigheten ska utöva tillsyn över att följande organ fullgör sina skyldigheter enligt 2 och 10–12 §§:*

1. de statliga myndigheterna,

2. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring i de fall det enskilda organet förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet,

3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m., och

4. arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Paragrafen motsvarar 7 § första stycket (delvis), 8 § fjärde stycket (delvis), 8 § femte stycket och 8 § första stycket, andra meningen 1990 års arkivlag.

Första stycket 2 har ändrats för att överensstämma med formuleringen i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Ändringen är endast redaktionell och någon ändring av betydelsen är inte avsedd.

Övriga ändringar är också endast redaktionella och innebär ingen ändring i sak.

Undantag från tillsyn

29 § Den statliga arkivmyndigheten ska inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

Paragrafen motsvarar 7 § andra stycket 1990 års arkivlag. Överväganden finns i avsnitt 5.14. Ändringarna är endast redaktionella och innebär inga ändringar i sak.

De kommunala arkivmyndigheternas uppgifter

30 § De kommunala arkivmyndigheterna ska utöva tillsyn över att följande organ fullgör sina skyldigheter enligt 2 och 10–12 §§:

1. de kommunala myndigheterna,

2. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring i de fall det enskilda organet förvarar allmänna handlingar från en kommunal myndighet, och

3. sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller den region som kommunerna eller regionerna kommer överens om.

Paragrafen motsvarar 7 § första stycket (delvis), 8 § fjärde stycket (delvis), och 8 § tredje stycket 1990 års arkivlag.

Första stycket 2 har ändrats för att överensstämma med formuleringen i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar

för förvaring. Ändringen är endast redaktionell och någon ändring av betydelsen är inte avsedd.

Övriga ändringar är också endast redaktionella och innebär ingen ändring i sak.

Åtgärdsförelägganden

31 § *Den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma tillrätta med brister i arkivförvaltningen enligt 10 eller 11 §.*

Den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att inkomma med en plan om återlämnande eller överlämnande arkiv enligt 12 §.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 9, särskilt avsnitt 9.6. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.15. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.4.

I paragrafens *första stycke* regleras möjligheten för den statliga arkivmyndigheten att förelägga ett organ som står under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma tillrätta med brister i arkivförvaltningen. Brister i arkivförvaltningen kan exempelvis avse avsaknaden av styrdokument, en uppdaterad arkivförteckning eller uppdaterade tillämpningsbeslut som den statliga arkivmyndigheten meddelat. Det kan också röra sig om sådana brister i den fysiska miljön som skadlig armatur eller avsaknaden av brandsläckare i arkivlokalerna. Sådana brister kan i värsta fall medföra att handlingar inte kan hållas lätt åtkomliga eller att de förstörs. Det kan i sin tur innebära att rätten till insyn försvåras eller att den framtida tillgången till kulturarvet försämras. Så kan även bli fallet om myndigheterna inte överlämnar sina arkiv eller överlämnar ofullständiga eller defekta arkiv.

I paragrafens *andra stycke* regleras motsvarande möjlighet för den statliga arkivmyndigheten att besluta ett åtgärdsföreläggande att inkomma med en plan om återlämnande eller överlämnande arkiv för ett organ som står under dess tillsyn.

Bemyndiganden och beslut i enskilda fall

Bemyndiganden

32 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka kommunala myndigheter som får fullgöra arkivuppgifter i enlighet med 27 § första stycket, och

2. vilken myndighet som ska utöva tillsyn över de kommunala myndigheterna när de fullgör arkivuppgifter enligt 27 § första stycket.

Paragrafen har sin motsvarighet delvis i 17 § första stycket och i 17 § tredje stycket 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 9. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.13. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.

Beteckningen kommunal arkivmyndighet föreslås ändras till kommunal myndighet. Ändringarna i bestämmelsen är i huvudsak redaktionella och innebär ingen ändring i sak.

33 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. när en handling ska anses arkiverad, och

2. det nationella arkivinformationssystemet som avses i 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för statliga myndigheter meddela föreskrifter om

1. arkivbildningen och arkivförvaltningen i enlighet med 10–12 §§,

2. förberedande åtgärder för arkivbildningen,

3. återlämnande eller överlämnande av allmänna handlingar i enlighet med 16 § första stycket 1,

4. överlämnande av hela arkivet eller delar därav till den statliga arkivmyndigheten eller en annan myndighet,

5. gallring, och

6. åtgärdsförelägganden som avses i 31 §.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Bestämmelserna motsvarar dock delvis bestämmelsen i 12 § första stycket 1 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 6. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.16. Övervägandena finns i avsnitt 5.16 och avsnitt 9.7.3.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ett antal särskilt angivna områden som kan behöva regleras mer i detalj.

Enligt *första stycket 1* får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om när en handling ska anses arkiverad. I 1991 års arkivförordning finns ett motsvarande bemyndigande för den statliga arkivmyndigheten, Riksarkivet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bemyndigandet i *första stycket 2* är nytt och avser föreskrifter om den nationella arkivdatabasen.

Av paragrafens *andra stycke* framgår de bemyndiganden regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har avseende statliga myndigheter.

Enligt *andra stycket 1* får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om arkivbildningen och arkivförvaltningen. Ett motsvarande bemyndigande finns i 1991 års arkivförordning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket 2* ges ett bemyndigande för föreskrifter om förberedande åtgärder för arkivbildningen. Bemyndigandet hör samman med bestämmelserna om att myndigheterna redan tidigt vid arkivbildningen ska ta hänsyn till förutsättningarna för en god arkivförvaltning.

Andra stycket 3 motsvarar 12 § 1990 års arkivlag och utgör ingen ändring i sak. Bemyndigandet avser föreskrifter som rör en statlig myndighets återlämnande eller överlämnande av allmänna handlingar utöver vad som gäller enligt den föreslagna arkivlagen.

Andra stycket 4 avser bemyndigande att meddela föreskrifter om överlämnande av hela arkivet eller delar därav till den statliga arkivmyndigheten eller en annan myndighet. Ett motsvarande bemyndigande finns i 1991 års arkivförordning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket 5* finns ett bemyndigande för föreskrifter om gallring hos statliga myndigheter. Den statliga arkivmyndigheten, Riksarkivet, har ett motsvarande bemyndigande i 1991 års arkivförordning. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

I *andra stycket 6* bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om åtgärdsförelägganden.

Beslut i enskilda fall

34 § Regeringen får i enlighet med 16 § första stycket 2 i enskilda fall besluta om återlämnande eller överlämnande av allmänna handlingar.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Bestämmelserna motsvarar dock delvis bestämmelsen i 12 § första stycket 2 1990 års arkivlag. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.16. Övervägandena finns i avsnitt 5.16.

35 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om gallring.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 7. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.16. Övervägandena finns i avsnitt 5.16.

Bestämmelsen utgör grunden för det bemyndigande den statliga arkivmyndigheten har att i enskilda fall besluta om gallring. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övriga bestämmelser

36 § Kommunerna och regionerna är skyldiga att besluta riktlinjer för arkivförvaltningen och om gallring av allmänna handlingar inom kommunen.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 16 § 1990 års arkivlag. Ämnet har beskrivits i kapitel 7 och kapitel 9. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.17.1. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.2, avsnitt 9.7.2 och avsnitt 5.17.1.

I 16 § 1990 års arkivlag anges att kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Det har varit en viss otydlighet rörande vilket slags föreskrifter bestämmelsen avser. Det framgår numera tydligt att det är en ren kommunal angelägenhet att bestämma vilka riktlinjer som ska gälla för respektive arkivförvaltning. Kommunerna och regionerna ska emellertid vara skyldiga att besluta sådana riktlinjer liksom att besluta om riktlinjer för gallring av allmänna handlingar.

37 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela förskrifter om vilken myndighet som ska vara statlig arkivmyndighet.

Bestämmelsen motsvarar 8 § första stycket, första meningen 1990 års arkivlag. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.2.

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om den statliga arkivmyndigheten. Ändringen är redaktionell och innebär en anpassning till nya anvisningar för författningsskrivning.

17.2 Förslaget till lag om ändring i lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen

15 § Uppgifter som har utgått ur registret *ska* arkiveras enligt *arkivlagen (2021:000)*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om arkivering. Ändringarna består i en ändrad hänvisning till den nya lagen och en språklig ändring.

17.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

2 § Allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar ska senast den 31 mars 2000 överlämnas till *den statliga arkivmyndigheten*.

I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om överlämnande i vissa fall av kyrkokommunala myndigheters arkiv till arkivmyndighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande av arkiv. Ämnet har behandlats i kapitel 8 och kapitel 13.

Första stycket ändras så att överlämnande ska ske till den statliga arkivmyndigheten. Lydelsen ändras eftersom det numera endast finns

en statlig arkivmyndighet. Riksarkivet omorganiserades 2010 och blev en sammanhållen statlig arkivmyndighet i och med att de dåvarande landsarkiven avvecklades som självständiga myndigheter och deras verksamheter inordnades i Riksarkivet.

I *andra stycket* görs endast en ändrad hänvisning till den nya lagen.

Förvaltning och tillsyn av de allmänna handlingarna

4 § Bestämmelser om *förvaltningen* av allmänna handlingar och om arkivmyndigheternas tillsyn finns i *arkivlagen (2021:000)*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vård och tillsyn av allmänna handlingarna.

Rubriken ändras med anledning av att ordet arkivförvaltning ersätter ordet arkivvård i den föreslagna arkivlagen. De åtgärder som ingår i arkivvården enligt gällande arkivlag ska ingå i arkivförvaltningen.

Ändringarna i bestämmelsen är dels en anpassning till det nya ordet arkivförvaltning, dels en ändrad hänvisning till den nya lagen.

17.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

19 § Personuppgifter *ska* gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Därvid *ska* behovet av skydd för den enskildes personliga integritet särskilt beaktas.

Material som inte gallras *ska* överlämnas till *den statliga arkivmyndigheten.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om gallring.

I *första och andra styckena* görs endast språkliga ändringar.

I *tredje stycket* ändras lydelsen till att material som inte gallras ska överlämnas till den statliga arkivmyndigheten. Av förarbetena till 19 § lagen om den officiella statistiken framgår att med ”en arkivmyndighet” avsågs Riksarkivet – inte någon annan arkivmyndighet,

prop. 2000/2001:27, s. 57 f. Bestämmelsen om gallring överfördes från då gällande 6 § lagen (1995:606) om vissa personregister för officiell statistik. Eftersom det numera endast finns en statlig arkivmyndighet ska materialet överlämnas till denna. I stycket görs också en språklig ändring.

17.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

16 § Uppgifter om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas ska gallras senast tre år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos Arbetsförmedlingen.

Uppgifter som har avskilts för statistikändamål ska gallras tio år efter avskiljandet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från dessa gallringstider när det gäller bevarande av material för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Sådant material ska lämnas över till *den statliga arkivmyndigheten*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om gallring.

I *tredje stycket* ändras lydelsen till att sådant material ska lämnas över till den statliga arkivmyndigheten. Av 1 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen är en statlig myndighet vilket innebär att material ska överlämnas till den statliga arkivmyndigheten.

17.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

20 § Ansvaret för tillsynen av att samordningsförbundet fullgör sina skyldigheter enligt *arkivlagen (2021:000)* ligger på arkivmyndigheten i en kommun som är medlem av förbundet. Arkivmyndigheten

ska samråda med Riksarkivet. Om mer än en kommun ingår i förbundet, ska de berörda kommunerna komma överens om vilken av dem som ska svara för tillsynen.

Den ansvariga kommunen ska besluta riktlinjer för arkivförvaltningen och gallringen hos förbundet. Det som föreskrivs i *16* och *18 §§* arkivlagen om regeringen, den myndighet regeringen bestämmer och regionfullmäktige ska i stället avse kommunfullmäktige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som har ansvaret för tillsynen av att ett samordningsförbund fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Ansvaret för denna tillsyn ligger på kommunens arkivmyndighet. Om en kommun inte har utsett någon arkivmyndighet är det kommunstyrelsen som är arkivmyndighet i kommunen enligt 19 § den föreslagna arkivlagen. I sådant fall har kommunstyrelsen ansvaret för tillsynen av att ett samordningsförbund fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen.

I *första stycket* görs endast en ändrad hänvisning till den nya lagen.

Paragrafens *andra stycke* ändras så att den kommun som är ansvarig för tillsynen av samordningsförbundet enligt första stycket ska besluta riktlinjer för förbundets arkivförvaltning och gallring. Ändringen görs till följd av att det i 36 § den föreslagna arkivlagen anges att kommunerna och regionerna är skyldiga att besluta riktlinjer för arkivförvaltningen och gallringen inom kommunen. Ändringen innebär dels att den ansvariga kommunen själv avgör vilket organ inom kommunen som riktlinjerna ska beslutas, dels att något samråd med Riksarkivet inte behöver ske. Jfr paragrafens lydelse enligt prop. 2018/19:162.

Övervägandena beträffande kommunernas beslutanderätt över riktlinjer finns i avsnitt 5.17.1

17.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

6 § En öppen redovisning och en separat redovisning enligt 3 och 4 §§ som avser verksamhet som bedrivs inom en kommun eller en region och som inte utgör räkenskapsinformation enligt 2 kap. 4 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning ska arkiveras i enlighet med bestämmelserna om bevarande och arkivering i

3 kap. 12–15 §§ den lagen. Detsamma gäller uppgifter av betydelse för redovisningarna.

Sådana redovisningar och uppgifter som sägs i första stycket och som avser verksamhet som bedrivs av en fysisk eller juridisk person vilken omfattas av bokföringslagen (1999:1078) ska arkiveras i enlighet med bestämmelserna om arkivering m.m. i 7 kap. den lagen även om informationen inte utgör räkenskapsinformation i bokföringslagens mening.

I *arkivlagen (2021:000)* finns ytterligare bestämmelser om arkivering.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bevarande och arkivering. Ändringen i *tredje stycket* består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen, jfr paragrafens lydelse enligt prop. 2018/19:162.

17.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

15 § Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 4 § första stycket 1, 2, 3 och 5 ska gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Om personuppgifter enligt första stycket är nödvändiga för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska de gallras tio år efter det att uppgifterna avskildes för dessa ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från föreskrifterna i första och andra styckena, om detta är nödvändigt för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål. Material med personuppgifter som omfattas av en sådan föreskrift ska lämnas över till *den statliga arkivmyndigheten*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om gallring och arkivering.

I *tredje stycket* ändras lydelsen till att material med vissa personuppgifter ska lämnas över till den statliga arkivmyndigheten. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen är en statlig myndighet vilket innebär att myndigheten ska överlämna material till den statliga arkivmyndigheten.

17.9 Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

3 kap.

18 § För journalhandlingar som utgör allmänna handlingar gäller, med de undantag som följer av 17 §, *arkivlagen (2021:000) och* de bestämmelser som meddelas med stöd av arkivlagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om allmänna handlingar. Ändringarna består i en ändrad hänvisning till den nya lagen och en språklig ändring.

17.10 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

4 kap.

Hänsynen till *arkivförvaltningen*, gallring, m.m.

4 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bl.a. bestämmelser om att hänsyn ska tas till *arkivförvaltningen* vid framställning och registrering av allmänna handlingar, om gallring, överlämnande av arkiv eller annat avhändande av allmänna handlingar och om arkivmyndigheter och deras uppgifter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hänsynen till arkivvården, gallring, m.m. Ämnet har behandlats i avsnitt 5.8.2. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Rubriken ändras med anledning av att ordet arkivförvaltning ersätter ordet arkivvård i den föreslagna arkivlagen. De åtgärder som ingår i arkivvården enligt gällande arkivlag ska ingå i arkivförvaltningen.

Ändringarna i bestämmelsen är dels en anpassning till det nya ordet arkivförvaltning, dels en ändrad hänvisning till den nya lagen.

17.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

10 kap.

13 § När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av *arkivlagen (2021:000)* på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar och anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bevarande av handlingar. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

15 kap.

22 § När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av *arkivlagen (2021:000)* på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvaring av handlingar. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

17.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

2 § Allmänna handlingar som har överlämnats för förvaring hos ett enskilt organ får inte avhändas på annat sätt än vad som följer av denna lag eller *arkivlagen (2021:000)*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avhändande av allmänna handlingar. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

8 § Den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn över att denna lag och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs när allmänna handlingar från statliga myndigheter har överlämnats för förvaring.

I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om tillsyn över *arkivförvaltningen* hos enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statligamyndigheter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsansvar.

I *andra stycket* görs dels en ändrad hänvisning till den nya lagen, dels en anpassning till det nya ordet arkivförvaltning.

14 § Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsyn över att denna lag och *2 och 9–11 §§ arkivlagen (2021:000)* följs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsavgifter.

Ändringen i *första stycket* utgör endast en hänvisning till andra paragrafer i den nya lagen.

18 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om tillsyn över arkivbildning och *arkivförvaltning* för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar frånkommunala myndigheter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsyn. Ändringen innebär dels en ändrad hänvisning till den nya lagen, dels en anpassning till det nya ordet arkivförvaltning.

19 § Avgifter för tillsyn får tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avsekostnader för tillsyn över att denna lag och *2 och 9–11 §§ arkivlagen (2021:000)* följs.

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsyn och avgifter för tillsynen. Ändringen i första stycket utgör endast en hänvisning till andra paragrafer i den nya lagen.

22 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om enskilda organs *förvaltning* och gallring av allmänna handlingar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hanteringen av allmänna handlingar. Ändringen innebär dels en ändrad hänvisning till den nya lagen, dels en anpassning till det nya ordet arkivförvaltning.

17.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

12 kap.

17 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 14 §, den individuella rapporten enligt 15 § och liknande handlingar. Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande myndighet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt denna lag. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bevarande av handlingar. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

19 kap.

31 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörandebeskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, en individuell rapport enligt 12 kap. 15 §, sådana dokument som avses i 30 § och liknande handlingar. Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande myndighet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt detta kapitel. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dokumentation. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

17.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

12 kap.

16 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande enhet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 14 och 15 §§ och liknande handlingar. Handlingarnaska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande enhet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt denna lag. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bevarande. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

19 kap.

31 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande enhet på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, information som bevaras enligt 12 kap. 15 §, sådana dokument som avses i 30 § och liknande handlingar. Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande enhet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt detta kapitel. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dokumentation. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

17.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

10 kap.

15 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 14 § och liknande handlingar.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då koncessionen tilldelades.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dokumentation och arkivering. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

15 kap.

10 § I *arkivlagen (2021:000)* finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv. För en upphandlande myndighet eller enhet som inte omfattas av arkivlagen gäller andra och tredje styckena.

När en upphandling enligt detta kapitel har avslutats ska en upphandlande myndighet eller enhet på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, sådana dokument som avses i 9 § och liknande handlingar.

Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då koncessionen tilldelades.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dokumentation och arkivering. Ändringen består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Anna Karin Hermodsson

Inför det kommande remissarbetet vill jag lyfta fram några av de förslag jag ser positivt på och en del som jag ser som mindre ändamålsenligt. Jag kommenterar också de av uppdragen enligt direktivet (dir. 2017:106) som jag inte anser att utredningen har utrett tillräckligt. Synpunkterna bygger på de utkast till olika avsnitt som expertgruppen fick del av den 1, 4 och 5 november 2019 och lämnas med reservation för att vissa av dem, som också har förts fram vid expertgruppens sista möte den 8 november 2019, eventuellt är beaktade i det slutliga betänkandet.

Mot bakgrund av den korta tid som experterna har fått till sitt förfogande för att lämna synpunkter på Arkivutredningens utkast till betänkande så har det inte varit möjligt att närmare analysera vissa av förslagen. Jag förutsätter en bred och lång remiss där statliga myndigheter, kommuner, landsting och regioner och den enskilda arkivsektorn bereds en reell möjlighet till en noggrann granskning av förslagen.

Arkivutredningen har bedrivits i dialog med arkivsektorn och den särskilda utredaren har uttryckt en ambition för utredningen att förslagen som lämnas ska vara pragmatiska, motsvara behoven hos arkivsektorn och vara politiskt och ekonomiskt möjliga att genomföra. Jag anser däremot att betänkandet inte är tillräckligt visionärt och att det saknas svar på hur staten ska möta upp omvärldens krav på den digitala förvaltningen och samhällets tillgång till information. Det gäller också Riksarkivets roll och hur myndigheten förväntas stötta digitaliseringen i förvaltningen. Utredningen borde tydligare belyst arkivens samhällsviktiga funktion och informationsinfrastrukturens centrala betydelse i ett öppet och demokratiskt samhälle.
Jag delar utredningens analys att arkivområdet är underfinansierat.

Riksarkivets yttranden med anledning av Arkivutredningen

Riksarkivets yttranden med anledning av Arkivutredningen kan sammanfattas i tre huvudspår: det behövs ett helhetsperspektiv på informationsförsörjningen, det behövs gemensamma utgångspunkter för informationens värde och värdering samt att det behövs regleringar så att inte information från samhällsviktiga verksamheter går förlorad.

1) Helhetsperspektiv

Riksarkivet har en central roll inom landets informationsförsörjning. Som nationalarkiv har Riksarkivet ett särskilt ansvar för både reglering, och tillsyn, bevarande och tillhandahållande av statsförvaltningens information. Ansvaret innebär även en nationell överblick. Riksarkivets uppdrag berör i olika omfattning både offentlig och privat sektor.

Riksarkivet anser att det måste finnas en samlad syn på informationsförsörjningen, där reglering och strukturering av information inte sprids ut på olika aktörer beroende på informationens typ och funktion, t.ex. om den är analog eller digital, offentlig eller privat. Oavsett var information skapas och vilken form den har, bör likartade förutsättningar finnas för att hantera, säkerställa, bevara och tillgängliggöra den på både kort och lång sikt.

Ett helhetsperspektiv på informationsförsörjning minskar risken för att samhällsviktig information förloras och att kulturarvet utarmas.

2) Informationens värde och värdering

Informationens värde kan betraktas från olika perspektiv; på kort och på lång sikt, för den enskilde individen och för samhället i stort. Var information skapas säger egentligen inget om dess värde. Inte heller vem som ansvarar för hanteringen av informationen. Om det finns ett regelverk eller inte har däremot stor betydelse för informationens värde och hur den värderas.

Värdering av information ska säkerställa att rätt information finns för verksamheten där den uppstått, för allmänhetens insyn samt behoven från rättskipning och forskning. Det framgår av arkivlagen som gäller för offentlig sektor. Motsvarande lagstiftning finns

inte för privat sektor. Här finns ett behov av gemensamma utgångspunkter för värdering.

Riksarkivet har efterlyst ett fokus på så kallade samhällsviktiga verksamheter och den information som hanteras där. Det kan handla om energiförsörjning, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster, infrastruktur samt självklart kärnkraft.

3) Samhällsviktig information

Samhällsviktiga verksamheter skapar information inom både offentlig och privat sektor. En enhetlig reglering av informationen saknas.

Vad som ska betraktas som samhällsviktig information behöver tydliggöras och kretsen som ska tillämpa (delar av) arkivlagen bör utökas så att samhällsviktig information, och annan information av allmänt intresse som inte finns i allmänna handlingar, bevaras och hålls tillgänglig.

Synpunkter utifrån ett helhetsperspektiv

Flera av utredningens förslag syftar till en samlad syn på informationsförvaltningen. Jag ser bl.a. positivt på ett tydligare rådgivningsuppdrag för arkivmyndigheterna i förhållande till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn och till den enskilda arkivsektorn och de nationella minoriteterna. Förslaget om att myndigheterna och vissa arkivinstitutioner ska rapportera uppgifter till ett nationellt informationssystem om arkiv kommer leda till en bättre överblick över vilka informationsresurser som finns i samhället. Ett verktyg där information om alla arkiv finns redovisad om man ska kunna hitta arkiven är en viktig förutsättning för en effektiv informationsförsörjning. Förutom att bidra till bättre möjligheter att planera arkivens långsiktiga hantering så kommer även förslaget om att myndigheterna ska upprätta överlämnandeplaner få positiva effekter på överblicken av informationsresurserna.

Arkivutredningen föreslår att Riksarkivet ska inventera arkivbestånden som förvaras hos myndigheterna för att kunna bedöma och prioritera de bevarandeinsatser som behövs. En sådan inventering skulle innebära ett omfattande arbete och med all sannolikhet bli mycket kostsamt. Därför anser jag att man bör avvakta – och

eventuellt ompröva – en sådan inventering till dess att myndigheterna har hunnit rapportera sina arkiv till det nationella informationssystemet om arkiv (Nationella arkivdatabasen, NAD).

Riksarkivet har i ett yttrande föreslagit att myndigheten ska få särskilda resurser till ett uppdrag att genomföra ett storskaligt nationellt projekt för att skapa bättre möjligheter för aktörer inom den enskilda sektorn att ansluta sig till NAD. Projektet bör rikta sig både till arkivinstitutioner inom den enskilda sektorn och till andra som förvarar arkiv, t.ex. riksorganisationer och företag. Riksarkivet har också föreslagit ett riktat anslag för satsningar på teknisk utveckling och förvaltning samt användbarhet, så att NAD kan utvecklas ytterligare som nationell infrastruktur för arkivinformation med hög täckningsgrad. Jag menar att detta är nödvändiga insatser för att det ska gå att realisera förslagen i betänkandet som handlar om att fortsätta utveckla det nationella informationssystemet om arkiv.

Jag välkomnar att utredningen har tagit fasta på att arkivbildningen börjar tidigt, särskilt i den digitaliserade förvaltningen och att begreppet arkivförvaltning bättre speglar arkiven i det digitaliserade samhället. Det är viktigt att skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att beakta bevarandeaspekter i ett tidigt skede, men förslagen behöver analyseras noggrant för att det ska gå att uttala sig om de kommer att få tillräcklig effekt.

Mindre ändamålsenligt är utredningens ställningstagande att arkivlagens bestämmelser om arkivbildning och arkivvård inte ska samordnas med bestämmelser i några andra författningar om strukturering av information, så som flera myndigheter har föreslagit. Även om bestämmelserna har tillkommit för olika syften, inom olika politikområden så bör risken för överlappning kunna lösas genom tvingande bestämmelser om samråd när de olika myndigheterna använder sin föreskriftsrätt i det relativt fåtal bemyndiganden det handlar om.

Det är uppenbart att det finns många olika ståndpunkter när det gäller förslaget om den statliga arkivmyndighetens rätt att meddela föreskrifter för kommuner och landsting. Jag delar Riksarkivets syn, som innebär att Riksarkivet bör få meddela föreskrifter för hela den offentliga förvaltningen. För att säkerställa inflytande från den kommunala och landstingskommunala sektorn föreslår Riksarkivet att föreskrifter som ska gälla för kommuner och landsting får meddelas först efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting. Tillsynen ska, enligt Riksarkivets förslag, liksom nu utföras av respektive arkiv-

myndighet. Arkivutredningens utgångspunkt verkar vara att alla kommuner har samma förutsättningar att hantera sina arkivfrågor. Arkivutredningens utredning av frågan går inte till botten med hela problematiken och förslaget ger ingen lösning på att många av de mindre kommunerna inte har resurser att upprätthålla den kompetens som krävs. Det behövs en lösning så att informationen hanteras likvärdigt, oavsett vilken kommun den samhällsviktiga informationen finns. Utredningen säger dessutom att Riksarkivets föreskrivande roll ses som mycket viktig och bedömningen från flera instansers sida att det sannolikt är inom den delen av verksamheten som den statliga arkivmyndigheten skulle kunna bidra till stora besparingar inom arkivhanteringen för hela den offentliga förvaltningen. Men utan föreskriftsrätt för hela den offentliga förvaltningen har jag svårt ett se hur detta skulle kunna realiseras. Jag kan inte se att utredningen tillräckligt har belyst hur en föreskriftsrätt för Riksarkivet skulle strida mot det kommunala självstyret. Det motiveras inte heller hur det svarar mot den möjliga förlusten av rätten att ta del av allmänna handlingar, som är reglerad i grundlag. Jag anser att frågan bör utredas ytterligare och beakta fler aspekter än vad utredningen har gjort.

Synpunkter utifrån informationens värde/värdering och samhällsviktig information

Jag anser att utredningen inte tillräckligt har betonat värdet och vikten av informationen som finns i arkiven och hur de kan nyttjas. Det saknas resonemang om de olika perspektiven; värdet på kort och på lång sikt, för den enskilde individen och för samhället i stort och varför informationen är viktig att bevara. Jag delar Riksarkivets förslag att man bör ta fram nationella riktlinjer för hur man värderar arkiv, för att få en gemensam utgångspunkt för hela sektorn.

Jag menar att förslaget att sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel delvis ska omfattas av arkivlagens bestämmelser är bra, men inte tillräckligt. Det kommer att få till följd att endast sådana arkivbestånd som enskilda arkivbildare, eller någon annan, väljer att placera hos de enskilda arkivinstitutionerna kommer att tryggas för framtiden. Övriga enskilda arkiv, även de av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse kommer även i fortsättningen sakna skydd. Att överlämna urvalet av vilka arkivbestånd som ska bevaras åt enskilda aktörer är en märklig ordning.

Det är viktigt att påpeka att Riksarkivets förslag om en utökning av arkivlagens bestämmelser till skydd för enskilda arkivbestånd inte riktar sig mot de arkiv som förvaras hos enskilda arkivinstitutioner, utan mot de arkivbestånd som inte gör det. Flera av invändningarna mot förslaget tyder på ett missförstånd om vilka arkivbestånd en reglering skulle skydda, nämligen de som annars riskerar att gå förlorade därför att den som äger, eller har hand om dem, inte har några incitament för att bevara dem. Detta är ju inte fallet för de arkivbestånd som förvaras hos de enskilda arkivinstitutionerna, som tvärt om, har ett stort engagemang för att bevara dem. Det finns enskilda arkivbestånd av särskild samhällsviktig eller kulturell betydelse som bör omfattas av bestämmelser om att de ska bevaras och hållas ordnade, som t.ex. arkiven från kraftindustrin. En ordning där vissa arkiv i privat ägo omfattas av delar av arkivlagens bestämmelser skulle kunna vara ett mellanting mellan inget skydd alls och att inordna dem i tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar, så som regeringen avser att göra med t.ex. friskolorna. Den modell som arkivutredningen föreslår träffar endast de arkivbestånd som finns hos de enskilda arkivinstitutionerna, och som redan är väl omhändertagna och tryggade i bevarandehänseende. Det finns anledning att ifrågasätta om det är tillräckligt utrett hur regleringen för de enskilda arkiven bör förändras för att kunna tillgodose behov inom rättskipning, förvaltning, forskning och skydd för kulturarvet, så som uppdraget är utformat i direktivet. Om Arkivutredningens förslag ska genomföras anser jag att det behöver utredas vidare vilka ytterligare sektorer som bör omfattas av bestämmelser om att de ska bevaras och hållas ordnade, trots att de inte anses behöva höra till den grupp som ska omfattas av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Övriga synpunkter

Jag instämmer i utredningens mening att den enskilda arkivsektorn behöver tillföras ytterligare medel. Men jag anser inte att utredningen tillräckligt väl har argumenterat för att det bidrag som ska kunna sökas utanför kultursamverkansmodellen endast ska kunna gå till arkivcentrumlösningar. Jag menar att initiativ till arkivcentrumlösningar ska komma från berörda organisationer och att det inte bör regleras av staten. Det är i och för sig positivt med mera resurser till

arkivcentrum, men ett bredare formulerat statsbidrag skulle kunna komma flera till del och användas för andra behov som den enskilda arkivsektorn har gett uttryck för. Det kan handla om bidrag för att finansiera nödvändiga åtgärder för skyddsvärda handlingar, för att digitalisera sina arkiv, för nödvändig utrustning, för projekt som har betydelse för det regionala kulturarvet men som inte kan klassas som nyskapande utveckling av nationellt intresse eller för att ansluta sig till den nationella arkivdatabasen, NAD. Ett sådant, bredare formulerat statsbidrag, skulle förstås också kunna bidra till arkivcentrumlösningar.

När det gäller finansieringsmodellen för mottagande av arkiv så fick jag del av förslaget så sent att det inte har varit möjligt att analysera förslaget och lämna några genomtänkta synpunkter inför överlämnandet av betänkandet. Arkivutredningen föreslår att Riksarkivet och Ekonomistyrningsverket ska ta fram en modell för att beräkna de faktiska kostnaderna för överlämnandet. Med full respekt för att frågan är komplicerad så kan man ifrågasätta om Arkivutredningen fullt ut har fullgjort sitt uppdrag enligt direktivet, att utreda och lämna förslag på lämplig reglering och finansieringsmodell för överlämnande av arkiv till arkivmyndigheterna.

Det finns ytterligare ett uppdrag där jag vill ifrågasätta om arkivutredningen tillräckligt har utrett frågan. Utredningen ska, enligt direktivet, analysera de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter på kort och lång sikt av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer. Utredningens förslag, härvidlag, är att Riksarkivet ska bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer. Jag ser också ett behov av att ytterligare utreda frågan, innan ett sådant uppdrag kan överlämnas till Riksarkivet.

Angående förslaget att Riksarkivet får i uppdrag att ta fram en nationell fortbildningsplan för yrkesverksamma arkivarier, i samarbete med universitet och högskolor, m.fl. aktörer, anser jag att det i stället bör vara universiteten och högskolorna som får det uppdraget.

Särskilt yttrande av experten Torgny Larsson

Styrning av statliga myndigheter

I dag saknas en konsekvent linje av regeringen hur de statliga myndigheterna ska styras. Många har insynsråd som ska utöva insyn och kunna ge myndighetschefer råd. Enligt regeringen tillgodoser det behovet av en demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Insynsrådens sammansättning är inte alltid lätt att hitta på myndigheternas respektive hemsidor. Vissa myndigheter har fortfarande styrelser med fullt ansvar t.ex. Statens kulturråd. Det finns också insynsråd på regional nivå.

Någon djupare analys eller utvärdering av insynsråden finns inte. Men i många fall rapporteras om svårigheter att göra mötena med insynsråden som meningsfulla. Medan myndigheter som fortsatt har styrelser verkar fungera bra. En återgång till att helt avveckla insynsråden och återinföra styrelse är kanske inte helt realistiskt även om det ur många aspekter vore det bästa. Ett alternativ som funnits hos Försäkringskassan under en kort period på regional nivå kan, enligt min uppfattning, överföras till central nivå. Modellen byggde på ett regionalt förtroendemannaorgan – en försäkringsdelegation – inrättades i respektive län. Ledamöterna utsågs av regeringen och fördelningen motsvarade representationen i riksdagen. Partierna nominerade och regeringen utsåg ordförande och vice ordförande. Uppgiften var att utifrån ett medborgarperspektiv bl.a. bevaka att myndighetens verksamhet bedrevs på ett effektivt sätt och med god service till allmänheten. En gång per år lämnandes en redovisning till regeringen som närmast liknar en brukarrevision. Delegationen beslutade också i frågor om samverkan mellan andra aktörer inom sitt verksamhetsområde.

Inom Riksarkivets ansvarsområde finns det flera saker som kan passa in i ett sådant arbetssätt. Samråd blir beslut – det närmar sig vad Enskilda nämnden gjorde tidigare. Statskontoret konstaterade att delegationer var ett innovativt sätt att idka inflytande över ett svårt område.

Min uppfattning är att modellen med fördel kan prövas inom Riksarkivets ansvarsområde.

Särskilt yttrande av experten Erland Ringborg

Redan när direktiven förelåg och utredningsarbetet började, uttryckte Sveriges Släktforskarförbund oro för att behovet av resurser för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen skulle gå ut över resurserna för kulturarvsuppdraget och den del av Riksarkivets samlingar som avser historiskt material. De uppskattningar som utredningen nu redovisar pekar mot kostnader på flera hundra miljoner för förvaltningens övergång till digitala processer. I detta läge kan jag inte göra mer än framhålla att oron från släktforskningens sida kvarstår: Även med de nya utmaningarna i fråga om förvaltningen måste Riksarkivet garanteras kompetens och resurser för att kunna hantera och tillgängliggöra det historiska materialet.

Att den digitala forskarsalen blev tillgänglig utan kostnad var ett stort genombrott för inte minst släktforskarna, och vi har sett fram mot fortsatt digitalisering av Riksarkivets samlingar. Utredningen föreslår nu ett uppdrag till Riksarkivet att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av ”massdigitalisering” av kulturarvet på arkivområdet. I detta perspektiv har jag förståelse för att utredningen ser utvecklingen av den digitala forskarsalen som en angelägenhet för Riksarkivet och därför inte behandlar den fortsatta processen. Jag vill emellertid understryka att det från släktforskningens synpunkt är angeläget att en plan för digitaliseringen kommer till stånd och att den utarbetas i samverkan med intressenter som släktforskar- och hembygdsrörelserna.

Kommittédirektiv 2017:106

Översyn av arkivområdet

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en bred översyn av arkivområdet. Det övergripande syftet är att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden.

Utredaren ska bl.a.

- översiktligt beskriva arkivsektorn samt beskriva och analysera hur samhällsutvecklingen har påverkat och kan förväntas påverka förutsättningarna för arkivverksamheten och olika arkivinstitutioner,
- se över arkivlagstiftningen och närliggande lagstiftning och vid behov lämna förslag på hur lagstiftningen kan anpassas till utvecklingen på området,
- analysera Riksarkivets roll och lämna förslag på uppgifter i förhållande till andra myndigheter och arkivaktörer för att undvika överlappning och för att upprätthålla en god och säker informationshantering och möjliggöra en allsidig historiebeskrivning,
- analysera de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter på kort och lång sikt av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer, och

- analysera om regleringen för de enskilda arkiven bör förändras för att kunna tillgodose behov inom rättsskipning, förvaltning, forskning och skydd för kulturarvet
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 november 2019.

Behovet av en översyn av arkivområdet

Begreppet arkiv

Med begreppet arkiv avses såväl arkivinstitutioner som arkivlokaler, arkivbestånd och arkivsamlingar. Ett arkivbestånd växer fram som ett resultat av en verksamhet och ska begreppsmässigt skiljas från arkivsamling som är resultatet av en aktiv insamling. En arkivinstitution kan ha både arkivbestånd och arkivsamlingar i sina arkivlokaler. I allt högre utsträckning används numera begreppet verksamhetsinformation i stället för begreppet arkiv. Detta begrepp är dock vidare och omfattar även sådan information som inte avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

Den svenska arkivsektorn brukar delas in i en offentlig del, som omfattar stat, landsting och kommuner, och en enskild del. Bland de enskilda arkiven finns person- och släktarkiv, gårds- och byarkiv, arkiv för föreningar och organisationer och företagsarkiv. Vid museer och andra institutioner finns även arkivsamlingar bildade inom ramen för dessa institutioners uppgifter. Arkivsektorn har flera aktiva arkivföreningar som representerar såväl de professionellt verksamma som de verksamma inom civilsamhället. Inte minst engagerar släkt- och hembygdsforskning ett stort antal människor.

Arkiv bevaras för att användas och bidrar både till de övergripande nationella kulturpolitiska målen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) och till samhällsutvecklingen. Kulturarvsuppdraget och förvaltningsuppdraget är inte två parallella verksamheter, utan delar av samma helhet.

En översyn av arkivområdet

Regeringen har i propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116) gjort bedömningen att det finns skäl att göra en bred översyn av arkivväsendet i landet. Bland annat bör Riksarkivets roll, uppgifter och finansiering ses över i ljuset av den offentliga förvaltningens utveckling mot en digital förvaltning. Vidare bör en både innehållslig och redaktionell översyn av arkivlagen göras. Det finns ett generellt behov av att se över och modernisera lagen, som i delar reviderats ett flertal gånger sedan införandet. Det övergripande syftet med översynen bör vara att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden. Översynen bör även tydliggöra de enskilda arkivens viktiga roll som en del av det gemensamma kulturarvet. För att arkivens värden som kulturarv ska komma hela samhället till del bör det offentliga kulturarvsarbetet vidareutvecklas så att det gemensamma kulturarvet blir en angelägenhet för alla, det offentliga samtalet vidgas och fördjupas och medskapande och engagemang främjas.

Med anledning av regeringens bedömning har Riksarkivet inkommit med en skrivelse till regeringen. I skrivelsen redogörs för ett flertal områden där Riksarkivet anser att det finns ett utredningsbehov (Ku2017/01617/KL). Vidare har skrivelser inkommit från Sveriges Akademikers Centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation (Ku2017/01290/KL), Stockholms läns landsting (Ku2017/01403/KL), Stockholms stadsarkiv (Ku2017/01595/KL), Institutet för språk och folkminnen (Ku2017/01625/KL), Näringslivsarkiv i Norrland (Ku2017/01628/KL), Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (Ku2017/01707/KL) och Föreningen Sveriges Länsarkivarier (Ku2017/01997/KL). Statskontoret har i rapporten Myndighetsanalys av Riksarkivet 2017:4 (Ku2017/00774/KL), liksom Dataskyddsutredningen i sitt betänkande Ny dataskyddslag (SOU 2017:39), identifierat frågor som de bedömer lämpligen kan belysas av den aviserade arkivutredningen.

Samhällsförändringar påverkar arkivens roll och arbetssätt

Arkiven utgör viktiga delar av samhällets kollektiva minne och speglar och ger förutsättningar för samhällets utveckling och framtid. Det är arkivsektorns uppgift att tillgodose samhällets långsiktiga tillgång

till allmänna handlingar. Arkiven är oumbärliga för myndigheters, företags och andra organisationers tillgång till allmänna handlingar på såväl kort som lång sikt, och de är en del av kulturarvssektorn. Arkiven bidrar till en god struktur av den offentliga informationen samtidigt som de säkrar dagens information för morgondagens användning.

I dag står arkiven inför en rad utmaningar som ytterst har sin grund i de snabba samhällsförändringar som pågår. Många samhällsprocesser har bl.a. genom Sveriges medlemskap i EU internationella kopplingar. Svenska myndigheter deltar i många internationella sammanhang, vilket genererar stora dokumentflöden som kan kräva hänsyn till olika internationella standarder. Den förvaltningspolitiska utvecklingen och den allt snabbare utvecklingen på kommunikationsområdet innebär till exempel att nya förväntningar på information och upplevelser skapas och nya relationer mellan producenter och användare uppstår. Detta ställer nya krav på arkivverksamheten. De förändringar som samhällets informationshantering genomgår för närvarande sker framför allt till följd av den pågående digitaliseringen av olika processer. Övergången från analog till digital informationshantering ställer arkivsektorn inför stora utmaningar, såväl på det offentliga som på det enskilda området.

Tillgången till arkivhandlingar i ett digitalt samhälle

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en grundsten i det svenska demokratiska samhällsbygget. För civilsamhället i dess bredaste bemärkelse – enskilda medborgare, sociala nätverk och organisationer som är fristående från staten – är offentlighetsprincipen, det vill säga rätten till insyn i den offentliga sektorn, av stor betydelse. Också i en digital förvaltning måste den offentliga sektorn kunna säkerställa den egna informationens äkthet och sökbarhet genom god arkivhållning för att inte såväl rättskipningen och förvaltningen i sig, som medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar ska undergrävas.

Olika delar av arkivsektorn har olika förutsättningar att hantera samhällets digitalisering. Riksarkivet har påtalat att flyktigheten i den digitala världen får särskilt stor påverkan på den information som speglar enskild verksamhet. Såväl enskilda personer som verksamheter saknar i stor utsträckning kunskap och strategier för att bevara

och konvertera sina digitala handlingar. Arkivsektorn saknar i sin tur strategier och medel för att möta denna utveckling och det finns risk för att viktiga kunskaper går förlorade. Genom bättre samordning inom förvaltningen, till exempel genom utnyttjande av gemensamma tjänster och källdata, förväntas effektiveringsvinster kunna uppnås.

Digitaliseringen medför ökat behov av samverkan

Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör se till att de statliga myndigheterna på ett bättre sätt samverkar över myndighetsgränserna med e-förvaltningsprojekt, samt att regeringen bör säkerställa att myndigheterna lägger ett ökat fokus på att ta fram fler e-tjänster (bet. 2015/16:FiU25, rskr. 2015/16:208). En sådan utveckling innebär utmaningar för arkivbildningen.

Inom t.ex. välfärden finns enskilda aktörer som efter godkännande eller upphandling får tillhandahålla tjänster. För dessa gäller ofta att kommuner som huvudmän för upphandlad verksamhet kan ta in handlingar från sina leverantörer samtidigt som det kan finnas bestämmelser i speciallagstiftning om hur olika handlingar och uppgifter från såväl upphandlade underleverantörer som enskilda huvudmän ska hanteras och bevaras. Vidare finns det ett antal privata institutioner som omfattas av offentlighetsprincipen och arkivlagens bestämmelser då de är införda i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och antalet ökar.

Den ökande privatiseringen av tidigare myndighetsuppgifter har också lett till att det finns ett antal enskilda organ med offentligt åtagande som inte omfattas av offentlighetsprincipen och arkivlagstiftningen. Även dessa arkiv, i de delar som avser det offentliga åtagandet, kan vara av intresse för rättskipning, förvaltning och forskning, för att tillgodose behovet av information.

Utredaren ska därför

- översiktligt beskriva arkivsektorn samt beskriva och analysera hur samhällsutvecklingen har påverkat och kan förväntas påverka förutsättningarna för arkivverksamheten och olika arkivinstitutioner.

Behovet av en moderniserad lagstiftning om arkiv

Arkivsektorns verksamhet regleras i huvudsak av arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Även ett flertal andra lagar med tillhörande förordningar har ett avgörande inflytande över verksamhetens förutsättningar. Främst gäller det tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och alla registerförfattningar. Men även kommunallagen (2017:725) och personuppgiftslagen (1998:204) påverkar verksamheten.

Arkivlagen, som trädde i kraft den 1 juli 1991, reglerar bl.a. vad som ingår i en myndighets arkiv, vården av arkivet och gallringen av arkivet. Vidare finns bestämmelser om arkivmyndigheter och deras tillsynsuppgifter när det gäller myndigheternas arkivvård. Lagens inledande bestämmelser beskriver arkivbildningens syfte att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen, förvaltningen och forskningen och slår fast att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Lagen har reviderats vid ett flertal tillfällen, senast 2015.

Dagens arkivlagstiftning bygger på handlingsbegreppet och proveniensprincipen. Detta innebär att en handling med alla relevanta uppgifter kan komma in till, upprättas vid eller skickas från en arkivbildare och att den ska arkiveras och redovisas i det sammanhang där den hör hemma i. Lagstiftningen återspeglar i huvudsak ett synsätt där arkiven betraktas som slutstation för informationen. I en digital samverkande förvaltning uppstår dock oklarheter om såväl vad som är en handling som vem som är arkivbildare. Det finns ett generellt behov av att modernisera lagen och säkerställa att den, oberoende av sakområde och medium, kan säkra tillgången till allmänna handlingar på såväl kort som lång sikt i en modern digital förvaltning och för forskningens behov. I detta ingår att säkerställa att uppgifter i arkivhandlingar som omfattas av sekretess får det skydd som krävs.

Redan då digitala system byggs måste hänsyn tas till krav som ger informationen förutsättningar att bevaras, förvaltas och göras tillgänglig på ett långsiktigt och säkert sätt. Digitala informationssystem och digitala arkiv är kostsamma både att etablera och hålla i drift. Det finns därför ett behov för framför allt mindre aktörer i den offentliga förvaltningen att samverka om gemensamma lösningar, t.ex. inom ett kommunförbund. Vid sådana lösningar kan det uppstå oklarheter om t.ex. ansvaret för vissa beslut.

Utredaren ska därför

- se över arkivlagstiftningen och närliggande lagstiftning och vid behov lämna förslag på hur lagstiftningen kan anpassas till den utveckling som sker på området.

Riksarkivets roll

Riksarkivet har ett särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och för landets arkivvård. Riksarkivets kärnuppgifter syftar till att myndigheter kan hålla tillförlitlig arkivinformation tillgänglig i överskådliga och strukturerade mängder. Riksarkivet har därmed en central roll vid regleringen av skydd av information, främst genom den normering och tillsyn som de ansvarar för. Informationen ska kunna bevaras långsiktigt, vara värderad och gallrad och dess ursprung ska vara säkerställt. Detta blir alltmer väsentligt och kritiskt i ett samhälle där informationen rör sig gränslöst och globalt och där människor alltmer måste förhålla sig till ovissheter som rör äkthet.

Inom den offentliga förvaltningen pågår en övergång från analog till digital informationsförsörjning. Det är ingen principiell skillnad mellan dessa även om metoderna, teknikerna och den möjliga användningen ofta är radikalt annorlunda. Vikten av att hålla samman frågor om normering och standardisering ökar dock i ett digitaliserat samhälle. För att möjliggöra överföring av handlingar mellan olika delar av den offentliga förvaltningen och samtidigt trygga informationen långsiktigt krävs inte bara föreskrifter utan även standarder och rekommenderade utbytesformat. För att få genomslag för dessa krävs såväl kommunikationsinsatser, tillsyn som vägledning. Riksarkivet saknar i dag sanktionsmöjligheter mot myndigheter som inte uppfyller gällande föreskrifter.

Riksarkivets verksamhet berör alla statliga myndigheters arkivbildning, men det finns oklarheter i gränsdragningen mellan Riksarkivets uppgifter om bl.a. tillsyn och normering och andra myndigheters uppgifter inom angränsande områden. Det gäller bl.a. relationen till Statens servicecenter och den nya myndighet med ansvar för digitalisering av offentlig sektor som regeringen har aviserat i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1), som föreslås få ansvar för stöd och samordning. Det gäller även olika aktörer inom standardiseringsarbetet.

Landsarkivens status som egna myndigheter upphörde den 1 januari 2010 då de inordnades i Riksarkivet. Enligt förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet ska det dock finnas landsarkiv på vissa orter. Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv fullgör enligt förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter, landsarkivuppdrag inom sina distrikt. Systemet med statliga arkiv som förvaras hos kommunala arkivmyndigheter innebär komplikationer när det gäller styrning, ledning, samordning och enhetlighet.

Bland Riksarkivets instruktionsenliga uppgifter ingår även bl.a. statens heraldiska verksamhet och utgivning av Svenskt biografiskt lexikon.

Med anledning av övergången till en digital förvaltning finns det flera skäl att se över Riksarkivets roll och uppgifter samt dess avgränsningar gentemot andra myndigheter och sektorer.

Utredaren ska därför

- analysera Riksarkivets roll och lämna förslag på uppgifter i förhållande till andra myndigheter och arkivaktörer för att undvika överlappning och för att upprätthålla en god och säker informationshantering och möjliggöra en allsidig historiebeskrivning,
- analysera och bedöma om det finns behov av att ändra ordningen med statliga arkiv vid kommunala arkivmyndigheter och i så fall lämna förslag på hur detta kan förändras, och
- analysera de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter på kort och lång sikt av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer.

Regler och finansieringsmodell för arkivleveranser

Överlämnande av arkivmaterial till arkivmyndigheterna sker i dag huvudsakligen i tre situationer: efter överenskommelse, när myndigheten upphör utan att verksamheten förs över till en annan myndighet eller enligt tvingande bestämmelser i registerförfattningar. Överlämnande statliga myndigheter faktureras avgifter som ska täcka kostnaderna för Riksarkivets arbete med att bevara och tillhandahålla myndigheternas levererade arkiv.

Arkivlagens regler ger myndigheterna utrymme att själva välja tidpunkt för överenskommelse om leverans till Riksarkivet eller till de kommunala arkivmyndigheterna. Detta har bl.a. lett till att vissa myndigheter själva har byggt upp stora arkivdepåer och möjligheter att långtidsförvara sina arkiv. Detta bidrar till att Riksarkivet har svårt att planera för sina lagringsytor för digitalt bevarande och sin långsiktiga lokalförsörjningsstrategi. Den rådande ordningen för arkivleveranser medför således vissa problem när det gäller incitament för att upprätthålla en effektiv arkivhantering.

Det har vidare visat sig svårt för Riksarkivet att göra goda prognoser för kostnaden för långtidsbevarandet i samband med arkivleveranser framför allt från avvecklade myndigheter. Vid avveckling av myndigheter underskattar myndigheterna ofta den insats som krävs för att ställa i ordning arkivet i det skick som krävs för långtidsbevarande. Myndigheten kan efter avvecklingen inte faktureras för uppkomna kostnader till följd av denna.

Även registerförfattningarna påverkar myndigheternas arkivleveranser. Bestämmelser om gallring och undantag från gallring tillsammans med tvingande bestämmelser om arkivleveranser leder bl.a. till oklarheter om vid vilken tidpunkt registren måste överlämnas till Riksarkivet. Ofta kvarstår också myndigheternas behov av de levererade uppgifterna.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag på lämplig reglering och finansieringsmodell för överlämnande av arkiv till arkivmyndigheterna,
- analysera förutsättningarna för och bedöma om myndigheter bör kunna få digital tillgång till levererade uppgifter och på vilket sätt det lämpligen kan genomföras.

Enskilda arkiv

Till skillnad från hanteringen av den offentliga sektorns allmänna handlingar, som är väl reglerad i lagstiftningen, har hanteringen av handlingar i enskilda arkiv endast reglerats i begränsad omfattning. Myndigheternas arkiv pekas i arkivlagen ut som en del av det nationella kulturarvet, men även många enskilda arkiv har höga kulturhistoriska värden och är viktiga för en allsidig historiebeskrivning. De enskilda arkiven har material som i princip är av intresse för alla

människor och det finns ofta ett stort ideellt engagemang i flera av dem. Vidare är arkivmaterial med koppling till de nationella minoriteternas immateriella kulturarv av stor betydelse för arbetet med att stärka de nationella minoriteternas språk och kultur.

Dessa arkiv innehåller både handlingar om samhällsviktiga funktioner och handlingar som är viktiga ur ett kulturhistoriskt perspektiv. Det finns, på grund av den begränsade regleringen på detta område, t.ex. en risk för att dessa handlingar förstörs eller säljs på den internationella marknaden. Inom den enskilda sektorn återfinns – genom bolagisering, privatisering och framväxt av enskilda huvudmän och upphandlade privata aktörer inom välfärdssektorn – verksamheter som tidigare bedrivits inom offentlig sektor och därmed också handlingar som är av allmänt intresse. Eventuella åtgärder för att skydda eller tillgängliggöra dessa kulturvärden kan dock innebära en belastning för de enskilda verksamheter som i nuläget innehar arkiven.

Hanteringen av allmänna handlingar som överlämnats från myndigheter till organ inom enskild sektor regleras i lag (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring och tillhörande förordning (2015:605) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Regeringen beslutar om längsta förvaringstid vid det enskilda organet och handlingarna ska senast därefter överlämnas till Riksarkivet. Regleringen i 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsordningen kan dock innebära att handlingarna vid överlämnandet till Riksarkivet upphör att vara allmänna. Det kan också gälla överlämnande av handlingar från organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Regleringen bör ses över i syfte att tillförsäkra att handling som förvaras hos enskild och som är allmän behåller sin karaktär av allmän handling även efter arkivering.

En viktig fråga är det allmänna arkivväsendets relation till arkiv hos enskilda arkivbildare, bl.a. inom kultursamverkansmodellen (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145), och särskilt hur samverkan med offentliga arkiv på olika nivå kan vidareutvecklas. Riksarkivet har efterlyst en mera sammanhållen syn på de enskilda arkiven, som formellt befinner sig utanför Riksarkivets tillsyn, i stället för de olika särlösningar som finns i dag. Företrädare för Sveriges arkivföreningar har också lyft fram vikten av att Riksarkivet stärks i sin roll gentemot de enskilda arkiven.

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska perso-

ner med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och ska tillämpas fr.o.m. den 25 maj 2018. Enligt dataskyddsförordningen måste en rättslig förpliktelse, myndighetsutövning eller uppgift av allmänt intresse vara fastställd i enlighet med nationell rätt eller unionsrätt för att kunna utgöra rättslig grund för behandling av personuppgifter. Dataskyddsförordningen gäller inte för behandling av personuppgifter som avser avlidna personer. Detta innebär i praktiken att många enskilda arkiv som saknar uppgifter om nu levande personer inte berörs av dataskyddsregleringen.

Dataskyddsutredningen konstaterar i sitt betänkande (SOU 2017:39) att det i Sverige finns ett antal enskilda arkivinstitutioner, såväl regionala som nationella, som samlar in personuppgifter enbart för arkivändamål av allmänt intresse. Den rättsliga grunden för behandlingen bör i normalfallet vara att verksamheten är av allmänt intresse. Utredningen konstaterar dock att det är oklart om denna uppgift alltid är fastställd i enlighet med svensk rätt. Det finns därför ett behov av att se över om det finns rättslig grund för behandling av personuppgifter för arkivändamål för de enskilda arkivinstitutioner som i dag faller utanför arkivlagstiftningen.

Riksarkivet ger i dag bidrag till olika organisationer så att värdefulla enskilda arkiv bevaras och hålls tillgängliga. Vidare får landstingen, inom ramen för den s.k. kultursamverkansmodellen, besluta om statliga medel till enskilda arkiv.

Utredaren ska därför

- analysera om regleringen för de enskilda arkiven bör förändras för att kunna tillgodose behov inom rättskipning, förvaltning, forskning och skydd för kulturarvet,
- utreda och lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga för att tillförsäkra att allmän handling som förvarats hos enskild är allmän även efter att den lämnats till ett allmänt arkiv,
- utreda om de enskilda arkivens hantering av personuppgifter kräver ytterligare författningsstöd,

- analysera Riksarkivets och övriga arkivmyndigheters roll och uppgifter i relation till de enskilda arkiven och vid behov lämna förslag på hur dessa kan förändras.

Behovet av insamling av arkivstatistik

Riksarkivet förvaltar Nationell arkivdatabas (NAD). NAD är en databas där viss information samlas om arkiv inom olika sektorer. Någon statistik samlas dock inte in och publiceras för arkivområdet. Samordningssekretariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande av kulturarvet (Digisam) har bl.a. påtalat att den statistik som i dag samlas in om digitaliseringen inom kulturarvsområdet är svår att sammanställa över gränserna mellan arkiv-, biblioteks- och museisektorerna och att statistik saknas inom arkivsektorn. För att få reda på vilka data som behövs för att kunna följa upp och utveckla verksamheter krävs att relevanta indikatorer och nyckeltal identifieras.

Avsaknaden av arkivstatistik innebär inte enbart problem vid försök att samordna och jämföra framsteg inom digitaliseringen av kulturarvet. Bristen på statistik kan också innebära att det kan vara svårt att skapa sig en bild av hur stor den framtida arkivtillväxten kan förväntas bli, både fysiskt och digitalt. Det finns behov av att belysa vilken statistik som är rimlig att samla in inom arkivområdet och hur arbetet med insamling och analys bör organiseras.

Utredaren ska därför

- utreda behovet av insamling av statistikuppgifter på arkivområdet och om statistiken bör utgöra officiell statistik. Om det finns behov ska utredaren lämna förslag på vilka uppgifter som bör samlas in och utifrån en analys av förutsättningarna lämna förslag på vilken myndighet som bör ansvara för statistiken.

Lämnade förslag och andra arbeten som bör beaktas

Utredaren ska utarbeta nödvändiga författningsförslag. Sådana förslag får även avse 2 kap. 11 § första stycket tryckfrihetsförordningen. I övrigt ska förslagen inte avse ändringar av grundlag.

Utredaren får i övrigt lämna förslag och bedömningar som kan bidra till att samhällets tillgång till allmänna handlingar på kort och lång sikt säkras på ett effektivt sätt eller bidra till att kulturarvspolitikens intentioner (prop. Ku2016/17:116) uppnås.

Utredaren ska där så är relevant beakta översynen av skyddet för forskningsresultat för undanröjande av hinder för innovation samt den pågående beredningen inom Regeringskansliet av förslagen i betänkandena Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) och Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62). Vidare bör utredaren följa det fortsatta lagstiftningsarbetet med anledning av dataskyddsutredningens förslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Förslagen ska vara i linje med de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU och åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser och analyser av förslagens kostnadseffektivitet. Förslagen ska även beskriva alternativa handlingsvägar.

Där så är relevant ska även konsekvenser för jämställdhet, de nationella minoriteterna och andra viktiga perspektiv belysas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära dialog med Kammarkollegiet och ett urval av eller företrädare för berörda myndigheter, intresseorganisationer, företag, branschorganisationer och andra samhällsaktörer på området. Utredaren ska vidare samråda med företrädare för de nationella minoriteterna.

I fråga om författningsförslag i grundlag ska utredaren arbeta i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 november 2019.

(Kulturdepartementet)

Jämförelsetabell: 1990 års arkivlag och förslag till ny arkivlag

1990 års arkivlag	*Förslag till ny arkivlag*
	Inledande bestämmelser
	Lagens syfte
	1 § Syftet med denna lag är att 1. trygga tillgången till allmänna handlingar, 2. främja tillgången till kulturarvet, och 3. bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling.
	Ändamålen med arkiven
3 § andra och tredje styckena Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser 1. rätten att ta del av allmänna handlingar,	2 § Arkiven är en del av kulturarvet. Arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose 1. rätten att ta del av allmänna handlingar,

2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3. forskningens behov.	2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3. forskningens behov.
Lagens tillämpningsområde	**Lagens tillämpningsområde**
1 § första stycket I denna lag ges bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.	3 § Denna lag gäller för 1. myndigheternas och vissa andra organs arkiv, och 2. arkivmyndigheterna. För sådana enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel gäller 7 § andra stycket och 14 §.
1 § andra och tredje styckena Bestämmelserna i 3–6 och 10 §§ ska tillämpas också på statliga och kommunala beslutande församlingar. Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ ska tillämpas också på 1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och 2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.	4 § Bestämmelserna i 1, 2, 9–11 och 13 §§ ska tillämpas på statliga och kommunala beslutande församlingar. Bestämmelserna i 1, 2, 9–11, 13 och 23–25 §§ ska tillämpas på 1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och 2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

2 §

Det som enligt denna lag gäller för statliga myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

2 a §

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

5 §

Det som gäller för statliga myndigheters arkiv enligt denna lag ska gälla även för arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

6 §

Det som gäller för kommunala myndigheters arkiv enligt denna lag ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Tillgänglighet

7 §

Arkivmyndigheterna ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att uppfylla syftena i 1 § och ändamålen i 2 §.

De enskilda arkivinstitutionerna i 3 § andra stycket ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att uppfylla syftena i 1 § 2 och 3 samt ändamålet i 2 § 3.

	Uttryck i lagen
	8 § Uttrycken handling och allmän handling i denna lag har samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen.
Arkivbildningen och dess syften	**Arkivbildningen och arkivförvaltningen**
	Myndigheternas arkiv
3 § första stycket En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering.	9 § En myndighets arkiv bildas av 1. de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, och 2. sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand om hand för arkivering.
Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, skall dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.	Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår.

Arkivvården	Myndigheternas skyldigheter
4 § Varje myndighet skall svara för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet med stöd av 9 § har övertagit detta ansvar.	10 § Varje myndighet ska svara för förvaltningen av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet med stöd av 23 eller 24 § har övertagit detta ansvar.
5 § Som grund för arkivvården skall myndigheterna	Myndigheten ska skapa förutsättningar för en god arkivförvaltning genom att vid
1. vid registreringen av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, och	1. framställningen av handlingar använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras, och
2. vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.	2. registreringen av allmänna handlingar ta hänsyn till handlingarnas betydelse för en ändamålsenlig arkivförvaltning.
	Det som sägs i andra stycket 2 gäller även om en allmän handling i stället hålls ordnad i enlighet med 5 kap. 1 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
6 § I arkivvården ingår att myndigheten skall	11 § Det ingår i arkivförvaltningen att myndigheten ska
1. organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas,	1. strukturera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och att myndigheten kan upp-

	rätthålla service, tillgänglighet och samverkan,
2. upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning,	2. beskriva vilka slags handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är strukturerat, 3. upprätta en systematisk arkivförteckning,
3. skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,	4. skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,
4. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar, och	5. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar,
	6. ange hos vilken myndighet en handling ska bilda arkiv i de fall upptagningar för automatiserad behandling är tillgängliga för flera myndigheter, och
5. verkställa föreskriven gallring i arkivet.	7. verkställa föreskriven gallring av allmänna handlingar.
	12 § Det ingår i arkivförvaltningen att myndigheten efter samråd med arkivmyndigheten upprättar planer för återlämnande och överlämnande av hela eller delar av myndighetens arkiv till arkivmyndigheten.
Gallring	**Bevarande och gallring**
10 § Allmänna handlingar får gallras. Vid gallring skall dock alltid beaktas att arkiven utgör en del	13 § Allmänna handlingar ska bevaras. Gallring är dock möjlig under förutsättning att hänsyn tas till att arkiven är en del av

av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser.

Särskilt om statliga arkiv

11 §

Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

kulturarvet och att de arkivhandlingar som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 2 §.

Om en annan lag, en förordning eller föreskrifter meddelade med stöd av riksdagsordningen innehåller någon bestämmelse om gallring av vissa allmänna handlingar som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Myndigheternas och de enskilda arkivinstitutionernas rapporteringsskyldighet

14 §

Myndigheterna och de enskilda arkivinstitutionerna i 3 § andra stycket ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem

Överlämnande av arkiv

Statliga arkiv

15 §

Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

	Om ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tas bort från bilagan till den lagen, ska organets arkivhandlingar från den verksamhet som anges i bilagan överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.
I lagen (2015:602) om lämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.	I lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.
12 §	16 §
Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 11 §§ får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av	Utöver vad som följer av bestämmelserna i 13, 15, 23 och 24 §§ får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av
1. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller	1. lag eller föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller
2. särskilt beslut av regeringen.	2. ett enskilt beslut som har meddelats av regeringen.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

För myndigheter under riksdagen finns särskilda bestämmelser om när de får avhända sig allmänna handlingar.

Särskilt om kommunala arkiv

14 §

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat.

I lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

15 §

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 14 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller

2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Det finns särskilda bestämmelser om när riksdagen och dess myndigheter får avhända sig allmänna handlingar.

Kommunala arkiv

17 §

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har beslutat något annat.

I lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

18 §

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 13, 17, 23 och 24 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller

2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.	Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.
Arkivmyndigheterna och deras uppgifter	**Arkivmyndigheterna och deras uppgifter**
	Vilka som är arkivmyndigheter
7 § första stycket För tillsynen av att myndigheterna och sådana organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska det finnas arkivmyndigheter inom den statliga och den kommunala förvaltningen.	19 § Arkivmyndigheter är 1. den statliga arkivmyndigheten, och 2. de kommunala arkivmyndigheterna.
8 § andra stycket Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.	De kommunala arkivmyndigheterna är 1. kommunstyrelsen i en kommun om inte kommunfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse, och 2. regionstyrelsen i en region om inte regionfullmäktige har utsett en annan nämnd eller styrelse.
	Arkivmyndigheternas uppgifter
	Bevarandeplanering
	20 § Arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för myndigheternas allmänna handlingar.

	Rådgivning
	21 § Arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn. Den statliga arkivmyndigheten ska även ge råd och vägledning till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i arkivspecifika frågor.
	Tillsyn
7 § första stycket För tillsynen av att myndigheterna och sådana organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska det finnas arkivmyndigheter inom den statliga och den kommunala förvaltningen.	22 § Arkivmyndigheterna ska i enlighet med 28 och 30 §§ utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.
	Övertagande av arkiv
9 § andra stycket En arkivmyndighet övertar också arkivmaterial i sådana fall som beskrivs i 11 och 14 §§.	23 § En arkivmyndighet ska överta arkivmaterial i sådana fall som beskrivs i 15 och 17 §§.
9 § första stycket En arkivmyndighet har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på	24 § En arkivmyndighet har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på

grund av ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten.	grund av ett beslut från arkivmyndigheten.
9 § tredje stycket När en arkivmyndighet har övertagit arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten.	25 § När en arkivmyndighet har övertagit arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten.
	Mottagande av arkiv
13 § Den statliga arkivmyndigheten får ta emot arkivmaterial också från enskilda.	26 § Den statliga arkivmyndigheten får ta emot arkivmaterial också från enskilda arkivbildare.
Särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter	**Särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala myndigheter**
17 § första (delvis) och andra stycket Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa kommunala arkivmyndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten.	27 § Vissa kommunala myndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten. Av 32 § första stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om vilka kommunala myndigheter som får fullgöra arkivuppgifter i enlighet med första stycket.

När en kommunal arkivmyndighet fullgör sådana uppgifter som avses i första stycket tillämpas denna lags bestämmelser om den statliga arkivmyndigheten. Detta gäller dock inte i fråga om tillsyn.	När en kommunal myndighet fullgör sådana uppgifter som avses i första stycket tillämpas vad som sägs i denna lag om den statliga arkivmyndigheten. Detta gäller inte i fråga om tillsyn. Av 32 § andra stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om vilken myndighet som ska utöva tillsyn.
	Tillsyn
	Den statliga arkivmyndighetens uppgifter
7 § första stycket (delvis) För tillsynen av att myndigheterna och sådana organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska det finnas arkivmyndigheter inom den statliga och den kommunala förvaltningen.	28 § Den statliga arkivmyndigheten ska utöva tillsyn över att följande organ fullgör sina skyldigheter enligt 2 och 10–12 §§: 1. de statliga myndigheterna,
8 § fjärde stycket (delvis) Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.	2. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring i de fall det enskilda organet förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet,

8 § femte stycket

Den statliga arkivmyndigheten ska också sköta tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m., och

8 § första stycket, andra meningen

Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten.

4. arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del som arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Undantag från tillsyn

7 § andra stycket

Arkivmyndigheterna ska dock inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, myndigheter inom Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

29 §

Den statliga arkivmyndigheten ska inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

	De kommunala arkivmyndigheternas uppgifter
7 § första stycket (delvis) För tillsynen av att myndigheterna och sådana organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska det finnas arkivmyndigheter inom den statliga och den kommunala förvaltningen.	30 § De kommunala arkivmyndigheterna ska utöva tillsyn över att följande organ fullgör sina skyldigheter enligt 2 och 10–12 §§: 1. de kommunala myndigheterna,
8 § fjärde stycket (delvis) Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.	2. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring i de fall det enskilda organet förvarar allmänna handlingar från en kommunal myndighet, och
8 § tredje stycket Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.	3. sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller den region som kommunerna eller regionerna kommer överens om.

Åtgärdsförelägganden

31 §

Den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma tillrätta med brister i arkivförvaltningen enligt 10 eller 11 §.

Den statliga arkivmyndigheten får förelägga ett organ som står under dess tillsyn att inkomma med en plan om återlämnande eller överlämnande arkiv enligt 12 §.

Bemyndiganden och beslut i enskilda fall

Bemyndiganden

17 § första stycket (delvis)

Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa kommunala arkivmyndigheter får fullgöra arkivuppgifter avseende handlingar från statliga myndigheter och sådana organ som står under tillsyn av den statliga arkivmyndigheten.

32 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka kommunala myndigheter som får fullgöra arkivuppgifter i enlighet med 27 § första stycket, och

17 § tredje stycket

Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över kommunala arkivmyndigheter när de fullgör arkivuppgifter enligt första stycket.

2. vilken myndighet som ska utöva tillsyn över de kommunala arkivmyndigheterna när de fullgör arkivuppgifter enligt 27 § första stycket.

12 § första stycket 1

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 11 §§ får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller
2. särskilt beslut av regeringen.

12 § första stycket 2

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 11 §§ får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

33 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. när en handling ska anses arkiverad, och
2. det nationella arkivinformationssystemet som avses i 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för statliga myndigheter om

1. arkivbildningen och arkivförvaltningen i enlighet med 10–12 §§,
2. förberedande åtgärder för arkivbildningen,
3. återlämnande eller överlämnande av allmänna handlingar i enlighet med 16 § första stycket 1,
4. överlämnande av hela arkivet eller delar därav till den statliga arkivmyndigheten eller en annan myndighet,
5. gallring, och
6. åtgärdsförelägganden som avses i 31 §.

Beslut i enskilda fall

34 §

Regeringen får i enlighet med 16 § första stycket 2 i enskilda fall besluta om återlämnande eller överlämnande av allmänna handlingar.

1. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller 2. särskilt beslut av regeringen.	
	35 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om gallring.
	Övriga bestämmelser
16 § Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.	36 § Kommunerna och regionerna är skyldiga att besluta riktlinjer för arkivförvaltningen och gallringen inom kommunen.
8 § första stycket, första meningen	37 §
Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna.	Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela förskrifter om vilken myndighet som ska vara statlig arkivmyndighet.

Jämförelsetabell: 1991 års arkivförordning och förslag till ny arkivförordning

1991 års arkivförordning	*Förslag till ny arkivförordning*
Allmänna bestämmelser	**Inledande bestämmelser**
	Förhållande till lagstiftningen
1 § I denna förordning ges bestämmelser om sådana arkiv och arkivmyndigheter som avses i arkivlagen (1990:782). Dessutom ges bestämmelser om godkännande och märkning av sådana skrivmateriel och förvaringsmedel som avses i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv.	1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till arkivlagen (2021:000). Förordningen är meddelad med stöd av – 33 § arkivlagen (2021:000) i fråga om 21–22 §§, – 11 § andra stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen i fråga om 23 §, – 1 § andra stycket lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv i fråga om 20 §, och – 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

	Förordningens tillämpning i vissa fall
10 § andra stycket Det som i denna förordning gäller för statliga myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos	2 § Det som gäller för statliga myndigheters arkiv enligt denna förordning ska gälla även för arkiv hos
1. sådana myndigheter och organ som avses i 2 § arkivlagen (1990:782),	1. sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen,
2. enskilda organ i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och	2. enskilda organ i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och
3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.	3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.
10 § första stycket Bestämmelserna i 6 och 11–19 §§ gäller inte för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.	3 § Bestämmelserna i 8 och 10–13 §§ och föreskrifter som meddelats med stöd av 22 och 23 §§ gäller inte för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

	Ord och uttryck
	4 § Ord och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i arkivlagen (2021:000).
	Statlig arkivmyndighet
8 § Riksarkivet är statlig arkivmyndighet.	5 § Riksarkivet är statlig arkivmyndighet.
	Arkivbildningen och arkivförvaltningen
	Förberedande åtgärder för arkivbildningen
	6 § Innan en myndighet upphandlar, utvecklar eller tar i drift ett informationssystem ska myndigheten försäkra sig om att systemet medger att handlingar och uppgifter kan 1. överföras till andra informationssystem, 2. avskiljas, och 3. gallras.
	När en handling blir en arkivhandling
3 § Sedan ett ärende hos en myndighet har slutbehandlats ska de allmänna handlingarna i ärendet	7 § När ett ärende har slutbehandlats hos en myndighet, ska de allmänna handlingarna i

arkiveras. I samband med det ska myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska tas om hand för arkivering.

Allmänna handlingar som inte hör till ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I fråga om diarier och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts.

6 §

När en myndighets organisation eller arbetssätt ändras, skall myndighetens arkivbildning ses över. Den inverkan som ändringen kan få på arkivbildningen och på förutsättningarna för gallring skall beaktas. Innan ändringen sker bör myndigheten samråda med arkivmyndigheten.

ärendet arkiveras. I samband med det ska myndigheten pröva i vilken omfattning sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska tas om hand för arkivering.

Allmänna handlingar som inte hör till ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I fråga om diarier och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts.

När en handling i övrigt ska anses vara arkiverad framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 §.

Organisationsförändringar

8 §

När en myndighets organisation eller arbetssätt ändras, ska myndighetens arkivbildning ses över. Den inverkan som ändringen kan få på arkivbildningen och på förutsättningarna för gallring ska beaktas. Innan ändringen sker bör myndigheten samråda med arkivmyndigheten.

Om en myndighets verksamhet avses bli överförd till ett enskilt organ helt eller delvis skall myndigheten i god tid samråda med arkivmyndigheten.	Om en myndighets verksamhet avses bli överförd till ett enskilt organ helt eller delvis ska myndigheten i god tid samråda med arkivmyndigheten.
	Utlån av handlingar
7 §	9 §
En myndighet får låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål. Vid tillämpningen av denna bestämmelse ska som myndighet också räknas	En myndighet får låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål. Vid tillämpningen av denna bestämmelse ska som myndighet också räknas
1. sådana organ som avses i 2 § 1 arkivlagen (1990:782),	1. sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen,
2. enskilda organ i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och	2. enskilda organ i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring, och
3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.	3. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i fråga om allmänna handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

17 §

Ett arkiv som överlämnas till Riksarkivet ska vara förtecknat och de handlingar som gallringsfristen har löpt ut för ska vara gallrade.

I samband med att arkivhandlingar överlämnas till Riksarkivet enligt 9 § arkivlagen (1990:782) eller 6 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet ska Riksarkivet träffa en överenskommelse med den avlämnande myndigheten om ersättning för kostnader hos arkivmyndigheten för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna samt för engångskostnader i samband med övertagandet.

Det som anges i andra stycket ska dock inte gälla allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller

2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Överlämnande av arkiv

Statliga arkiv

10 §

Ett arkiv som överlämnas till Riksarkivet ska vara redovisat i den systematiska arkivförteckningen och de handlingar som gallringsfristen har löpt ut för ska vara gallrade.

I samband med att arkivhandlingar överlämnas till Riksarkivet enligt 23 eller 24 § arkivlagen (2021:000) eller 6 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet ska Riksarkivet träffa en överenskommelse med den avlämnande myndigheten om ersättning för kostnader hos arkivmyndigheten för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna samt för engångskostnader i samband med övertagandet.

Det som anges i andra stycket gäller inte allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller

2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Bestämmelser för statliga myndigheter	**Bestämmelser för statliga myndigheter**
9 § Närmare bestämmelser om Riksarkivets organisation och uppgifter finns i förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.	
	Gallring
14 § Statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.	11 § Statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.
	Ombyggnationer m.m.
18 § Myndigheterna ska lämna Riksarkivet förslag till ny- eller ombyggnad av arkivlokaler i så god tid att Riksarkivets synpunkter på förslaget kan beaktas. Innan en myndighet hyr en lokal avsedd för arkivförvaring ska den inhämta yttrande från Riksarkivet.	12 § Myndigheterna ska lämna Riksarkivet förslag till ny- eller ombyggnad av arkivlokaler i så god tid att Riksarkivets synpunkter på förslaget kan beaktas. Innan en myndighet hyr en lokal avsedd för arkivförvaring ska Riksarkivet ges tillfälle att yttra sig.
19 § Myndigheterna ska i god tid underrätta Riksarkivet om tidpunkten för tekniskt samråd enligt 10 kap. 14 § plan- och bygg-	13 § Myndigheterna ska i god tid underrätta Riksarkivet om tidpunkten för tekniskt samråd enligt 10 kap. 14 § plan- och bygg-

lagen (2010:900) om åtgärder som berör arkivlokaler. Riksarkivet ska också underrättas om när en myndighet flyttar in arkiv i en ny- eller ombyggd arkivlokal.	lagen (2010:900) om åtgärder som berör arkivlokaler. Riksarkivet ska också underrättas om när en myndighet flyttar in arkiv i en ny- eller ombyggd arkivlokal
	Arkivmyndigheternas behandling av personuppgifter
7 a § En arkivmyndighet behöver inte lämna bekräftelse, tillgång till personuppgifter och information enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära oproportionerligt stor arbetsinsats.	14 § En arkivmyndighet behöver inte lämna bekräftelse, tillgång till personuppgifter och information enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära oproportionerligt stor arbetsinsats.
7 b § En arkivmyndighet behöver inte rätta eller komplettera personuppgifter enligt artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkiv-	15 § En arkivmyndighet behöver inte rätta eller komplettera personuppgifter enligt artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkiv-

material som har överlämnats till myndigheten.	material som har överlämnats till myndigheten.
7 c § En arkivmyndighet behöver inte begränsa behandlingen av personuppgifter enligt artikel 18 i EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten.	16 § En arkivmyndighet behöver inte begränsa behandlingen av personuppgifter enligt artikel 18 i EU:s dataskyddsförordning, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten.
7 d § Rätten att göra invändningar enligt artikel 21 i EU:s dataskyddsförordning gäller inte vid en arkivmyndighets behandling av personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till arkivmyndigheten.	17 § Rätten att göra invändningar enligt artikel 21 i EU:s dataskyddsförordning gäller inte vid en arkivmyndighets behandling av personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till arkivmyndigheten.
	Tillsyn
5 § Arkiven skall regelbundet inspekteras av respektive arkivmyndighet.	18 § Arkivmyndigheterna ska regelbundet inspektera de arkiv som står under deras tillsyn.
Överklagande	**Överklagande**
20 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 7 a–7 d §§ får dock inte överklagas.	19 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 14–17 §§ får dock inte överklagas.

	Bemyndiganden och beslut i enskilda fall
	Bemyndiganden
2 §	20 §
Riksarkivet får, om regeringen inte föreskriver annat, meddela föreskrifter om	Riksarkivet får meddela föreskrifter om
1. godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmedel,	1. godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmedel, och
2. vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet.	2. vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet.
3 § fjärde stycket	21 §
Riksarkivet får meddela ytterligare föreskrifter om när en handling ska anses vara arkiverad.	Riksarkivet får, utöver vad som sägs i 7 §, meddela ytterligare föreskrifter om när en handling ska anses vara arkiverad.
11 §	22 §
Riksarkivet får, om inte regeringen föreskriver annat, meddela föreskrifter för statliga myndigheters arkiv om	Riksarkivet får meddela föreskrifter för statliga myndigheters arkiv om
1. användande av skrivmateriel och förvaringsmedel,	1. användande av skrivmateriel och förvaringsmedel,
	2. lämpliga medel och metoder för att handlingar ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras,
2. arkivvård, såsom	3. arkivförvaltning,
– hur arkivet skall organiseras för att rätten att ta del av allmänna handlingar skall underlättas,	

– arkivbeskrivning, – arkivförteckning, – skydd av arkivet, – avgränsning av arkivet, – verkställande av gallring,	
3. överlämnande av hela arkivet eller delar därav till en annan myndighet eller till en arkivmyndighet,	4. överlämnande av hela arkivet eller delar därav till en annan myndighet eller till en arkivmyndighet,
4. återlämnande av handlingar.	5. återlämnande av handlingar,
12 § första stycket Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring.	6. gallring, och
16 § Riksarkivet får meddela föreskrifter om utlåning av arkivhandlingar i andra fall än som avses i 7 §.	7. utlåning av arkivhandlingar i andra fall än som avses i 9 §, och
	8. det nationella arkivinformationssystemet som avses i 14 § arkivlagen.
15 § Myndigheten för digital förvaltning får för statliga myndigheter samt organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av den förteckning som ska publiceras enligt 11 § andra stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.	23 § Myndigheten för digital förvaltning får för statliga myndigheter samt organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av den förteckning som ska publiceras enligt 11 § andra stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

	24 § Sametinget ska samla kunskap om arkivbestånd som bildats och samlats in av och för urfolket samerna och verka för att bestånden uppmärksammas och tillgängliggörs.
	Beslut i enskilda fall
12 § andra stycket Om föreskrifter saknas får Riksarkivet meddela särskilda beslut om gallring.	25 § Om det saknas föreskrifter om gallring får Riksarkivet i enskilda fall besluta om gallring.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndsprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
    \+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Miljö- och energidepartementet

Näringsdepartementet

Socialdepartementet

Utbildningsdepartementet

Utrikesdepartementet